

## 12. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y FINANCIACIÓN AUTONÓMICA<sup>87</sup>

### RESUMEN

El total del consumo público en las Islas Baleares llegó a los 2.808,1 millones de euros, lo que representa el 11,9% de la renta interior bruta a precios de mercado (RIB p.m.) (4,6 puntos por debajo del nivel estatal) y el nivel de consumo público más bajo para el conjunto de las comunidades autónomas. En contrapartida, el ahorro público fue de 4.426,9 millones de euros, mientras que la inversión se situó en los 551,5 millones de euros, de manera que se generó una capacidad de financiamiento para el conjunto de las administraciones públicas (el estatal, la autonómica, la insular y la local) de 3.875,4 millones de euros, equivalente al 20,7% de la RIP p.m., que es el porcentaje más alto para el conjunto de las comunidades autónomas.

Los presupuestos generales de la Administración general de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el año 2005 es de 2.587,78 millones de euros (431.279 millones de pesetas), cifra que supuso un incremento del 39,2%.

En cuanto a las administraciones insulares, el presupuesto agregado de los tres consejos insulares en el año 2005 se incrementó el 10,16%, en superar los 350 millones de euros (58.331 millones de pesetas). El presupuesto agregado de los consejos insulares representa el 1,58% del PIB a precios de mercado. La deuda pública de los entes insulares se mantiene por debajo de los treinta millones de euros.

En referencia al presupuesto de los ayuntamientos de la comunidad autónoma, el volumen total del ejercicio 2005 superó por primera vez la barrera de los mil millones de euros (1.040,71 millones de euros). Así mismo, el presupuesto de las administraciones locales para el año 2005 llegó al 4,67% del PIB balear.

La deuda acumulada de las Islas Baleares durante el año 2005, fue de 1.536 millones de euros, un 64,1% superior que el del año anterior. Esta cantidad representa un 2,74% de la deuda total de las comunidades autónomas españolas. Cabe decir que esta cantidad representa un 6,8% del PIB regional -sólo se sitúan por debajo Valencia (11,5%), Cataluña (7,8%), y Galicia (7,4%)-, con un incremento de 3,6 puntos respecto al año 2000, cuando era el cuarto porcentaje más bajo del Estado. El nivel de endeudamiento por habitante se incrementó con relación al ejercicio precedente, ya que el año 2004 fue de 980,06 euros, mientras que en el año 2005 llega a los 1.562,35 euros, con una variación del 59,4%. Sólo se sitúan por encima Valencia, Cataluña y Madrid.

La recaudación tributaria que ha obtenido la Delegación Especial de Hacienda alcanzó en el año 2005 los 2.392 millones de euros (398.650 millones de pesetas), con un incremento del 14,9% respecto del año 2004.

---

<sup>87</sup> El lector encontrará en el anexo estadístico los cuadros presupuestarios en las series estadísticas de acuerdo con las memorias del CES de los años 2001 a 2003.

## **12. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y FINANCIACIÓN AUTONÓMICA<sup>88</sup>**

### **12.1. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO**

La exposición de este ámbito se divide en diversos subapartados. En el primero se analizan los presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares; en segundo lugar, los presupuestos de los consejos insulares; en tercer lugar, el presupuesto de los ayuntamientos, mientras que, en cuarto lugar, se presenta el análisis de recaudación tributaria que obtuvo la Delegación Especial de Hacienda en las Islas Baleares. Finalmente, se hace una serie de consideraciones sobre los efectos de las propuestas estatutarias sobre el sistema de financiamiento de las comunidades autónomas.

De los datos del cuadro I-34 se desprende que el total del consumo público en las Baleares – los salarios más las compras de bienes y servicios- se alcanzó los 2.808,1 millones de euros, lo que representa el 11,9% de la renta inferior bruta a precios de mercado (RIB p.m.) – 4,6 puntos por debajo del nivel estatal- y el nivel de consumo público más bajo para el conjunto de las comunidades.

Así mismo, el ahorro público fue de 4.426,9 millones de euros, mientras que en la inversión pública se situó en los 551,5 millones de euros. De esta manera se generó una capacidad de financiamiento del conjunto de las administraciones públicas (la estatal, la autonómica, la insular y la local) de 3.874,4 millones de euros, equivalente al 20,7% de la RIP p.m., que es el porcentaje más elevado para todas las comunidades autónomas. (Ver el apartado 4.4.)

### **12.2. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

En este subapartado comenzamos haciendo una introducción en el marco de los presupuestos generales de la comunidad autónoma en las Islas Baleares, definiendo el ámbito del presupuesto y analizando, a continuación, los presupuestos de la Administración general y los de entes de derecho público y de las sociedades públicas, y también la deuda acumulada.

#### **12.2.1. INTRODUCCIÓN**

Los presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el año 2005 se aprobaron mediante la Ley 10/2002, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el año 2005 (BOIB núm. 256 extr., de 28 de diciembre del 2002), la cual, juntamente con la Ley 1/1986, de 5 de febrero, de finanzas,

---

<sup>88</sup> El lector encontrará en el anexo estadístico los cuadros presupuestarios en las series estadísticas de acuerdo con las memorias del CES de los años 2001 a 2003.

y la normativa de despliegue correspondiente, constituye el marco normativo al cual se ha de ajustar la actividad económica y financiera de la comunidad autónoma. Así como señala la exposición de motivos, incluye la totalidad de los gastos y de los ingresos del sector público autonómico, y también la consignación del importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos.

Entre las novedades principales que esta Ley incluye, cabe destacar el incremento considerable de los créditos destinados a satisfacer los gastos de educación, ya que se incluye en los créditos iniciales de este presupuesto el importe adecuado para hacer frente a todas las obligaciones derivadas de la ejecución de esta materia, sin que sea necesario, por tanto, recorrer al recurso de las ampliaciones de crédito; consecuentemente, se ha eliminado entre los supuestos de créditos ampliables los que hacían referencia a esta materia.

Así mismo, siguiendo el criterio iniciado en la Ley 9/2003, de 22 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el año 2004, se reducen todavía más los supuestos de crédito de carácter ampliable y, también para el año 2005, se suspenden las incorporaciones de créditos a que se refiere el artículo 46 de la Ley 1/1986, de 5 de febrero, de finanzas de la comunidad autónoma de las Islas Baleares.

Por otro lado, mediante la derogación del artículo 14 de la Ley 9/2003, de 22 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma para el año 2004, se suprime el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria, la creación del cual fue motivada por la necesidad que el Gobierno de las Islas Baleares nombrado después de las elecciones autonómicas del año 2003 tuvo que disponer de suficiente crédito para destinarlo a cubrir las necesidades no previstas en el presupuesto que pudieran presentarse a lo largo de su vigencia, derivadas en gran parte de actuaciones procedentes del período legislativo precedente. Con estas fuentes se consiguió la finalidad mencionada, sin alterar el régimen de financiamiento de las modificaciones presupuestarias regulado en la Ley 1/1986, de 5 de febrero, de finanzas de la comunidad autónoma. Una vez el Gobierno actual ha conocido con exactitud las magnitudes económicas que se deben incluir en los presupuestos de las comunidades autónomas para hacer frente a todas las obligaciones asumidas, las ha previsto en los correspondientes créditos presupuestarios de gastos, con lo que ya no se ha de recorrer al mecanismo del fondo de contingencia y, por esto, se deroga.

En materia de tributos propios y prestaciones patrimoniales de carácter público de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, se prevé la actualización de acuerdo con el crecimiento del índice de precios al consumo del año anterior.

En este capítulo se analizan de manera detallada los presupuestos iniciales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el ejercicio 2005, con la consideración comparativa pertinente respecto al año 2004.

Para llevar a cabo este análisis se estudian, en primer lugar, el ámbito del presupuesto y, en segundo lugar, los presupuestos generales de la comunidad, desde el punto de vista tanto de los ingresos como de los gastos, y se profundiza a analizar las actuaciones previstas para el ejercicio objeto de estudio, a través de los capítulos IV, VI y VII (las

transferencias corrientes, las inversiones reales y las transferencias de capital) del presupuesto de gastos.

Para completar el análisis presupuestario de nuestra comunidad, también se hace referencia a los presupuestos de los diversos entes de derecho público y de las sociedades públicas, y se estudian las actuaciones previstas para el año 2005.

#### 12.2.2. EL ÁMBITO DEL PRESUPUESTO

En el ámbito de los presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el año 2005 se integran los presupuestos de la Administración general de la comunidad (en la cual están incluidas las diferentes secciones y las entidades autónomas), también la de los entes que forman la Administración institucional de esta comunidad autónoma (entes de derecho público, tanto empresas públicas no societarias, como algún consorcio y las sociedades públicas), y otros entes públicos (empresas vinculadas y consorcios o fundaciones). (Ver el cuadro I-132.)

#### 12.2.3. EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL

En este apartado se analizan, en primer lugar, los capítulos de los ingresos y, todo seguido, se pasa a estudiar la evolución de los gastos y de la inversión territorializada.

##### 12.2.3.1 Los ingresos

El presupuesto de ingresos para el año 2005 recoge de forma sistematizada el conjunto de recursos que permiten financiar el presupuesto de la comunidad autónoma de las Islas Baleares.

Los ingresos pueden obtenerse por diferentes conceptos, incluyendo el recurso al endeudamiento, y la clasificación se estructura en el presupuesto para el 2005 en el ámbito orgánico, de acuerdo con el centro productor, y en función de la naturaleza económica. La clasificación orgánica mantiene la misma estructura e idéntico contenido que la correspondiente a los gastos. Por lo que hace a la estructura económica, la estructura y el contenido no ha variado respecto del ejercicio anterior.

El presupuesto general de ingresos para el año 2005 de la Administración general (en el cual quedan incluidas las entidades autónomas) de la comunidad autónoma de las Islas Baleares se estimó en 2.587,78 millones de euros, en contraste con los 1.859,18 millones de euros que se habían previsto inicialmente para el ejercicio del año anterior.

La comunidad autónoma de las Islas Baleares y las entidades autónomas de carácter administrativo prevén liquidar derechos a lo largo del ejercicio económico por un importe de 2.225,51 millones de euros. Se prevé incrementar el nivel de deuda global de la comunidad autónoma en 320 millones de euros, ya que la amortización del préstamo es de 42,27 millones de euros.

En los capítulos I y II se incluyen los rendimientos de los tributos cedidos total o parcialmente que conforman el nuevo sistema de financiamiento autonómico con el fondo de suficiencia (negativo) que aminora el importe sobre la renta de las personas físicas (IRPF). De esta manera, en el capítulo IV solo quedan aportaciones del Estado y

otros entes públicos y/o privados para financiar conjuntamente actividades de interés común.

A partir de la inversión de ingresos para el 2005 y de la comparación con los datos homogeneizados del 2004, suponiendo dentro de la previsión inicial las competencias de sanidad mediante los mecanismos que derivan del nuevo sistema de financiamiento, se desprende de estos un aumento del 39,19%. (Ver el cuadro I-133.)

Haciendo el análisis por capítulos, se puede observar que los capítulos correspondientes a las operaciones corrientes son los más importantes por lo que hace al peso relativo en el total del presupuesto, ya que representan, en conjunto, el 78,18% de los ingresos previstos.

#### 12.2.3.2. Los gastos

Los créditos correspondientes al estado de gastos de los presupuestos de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para el 2005 se presentan en tres niveles de agregación, correspondientes a las clasificaciones económicas, funcional para programas y orgánica.

El conjunto de los gastos a la comunidad autónoma de las Islas Baleares ha aumentado en un 39,19% respecto del 2004. (Ver el cuadro I-134.)

La clasificación económica presenta los créditos agrupados de acuerdo con la naturaleza económica y se distingue entre operaciones corrientes (capítulos I, II, III y IV) y operaciones de capital (capítulos VI, VII, VIII, IX). A la vez, los créditos destinados a operaciones corrientes se desagregan en gastos de funcionamiento (gastos de personal y compra de bienes corrientes y servicios), en gastos financieros y en transferencias corrientes. Las operaciones de capital distinguen entre las inversiones reales (inversiones directas realizadas por la propia administración), las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros.

El importe total del proyecto de presupuesto de gastos para el ejercicio económico del 2005 es de un total de 2.587,78 millones de euros, cifra que representa un 39,19% del incremento respecto del 2004. (Ver el cuadro I-135.)

El conjunto de las operaciones corrientes se incrementa el 34,37%, lo que supone 490,38 millones de euros por encima de la cifra del año 2004 y esto significa 4,82 puntos porcentuales por debajo del incremento global del presupuesto. En cuanto al peso relativo del total, las operaciones corrientes pasan del 76,74% en el 2004 al 74,08% en el presupuesto para el 2005, circunstancia que supone un decaimiento de 2,66 puntos porcentuales.

Por lo que hace referencia a las operaciones de capital, con un incremento del 55,07%, suponen una variación positiva de 238,21 millones de euros por encima de la cifra del 2004, lo cual supone 15,88 puntos porcentuales por encima del incremento global del presupuesto. En cuanto al peso relativo del total, las operaciones de capital pasan del 23,26% en el 2004 a un 25,92% en el presupuesto para el 2005, hecho que supone un incremento de 2,66 puntos porcentuales.

### 12.2.3.3. Las inversiones

Las dotaciones previstas en el capítulo VI del estado de gastos, además de las clasificaciones a que hemos hecho referencia en los apartados anteriores, se agrupan y se clasifican por criterios de territorialización en función con el ámbito insular en el cual se lleva a cabo el gasto, en virtud de lo que se establece en la Ley 2/1986, de finanzas de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, en el artículo 39.3.

La territorialización recogida en este presupuesto se corresponde, tanto por motivos de homogeneidad con el ámbito de la propia operativa presupuestaria, con los códigos que se han utilizado en anteriores presupuestos. La territorialización de la inversión es un aspecto problemático en cualquier presupuesto. El criterio que se ha seguido para territorializar en el capítulo VI es aplicar el código territorial correspondiente al ámbito insular donde se produce la inversión que se hace en materia de infraestructuras e incluso así, es discutible que se pueda asegurar que la rentabilidad de la inversión repercute exclusivamente sobre el territorio al cual se ha imputado. Por otra parte, el criterio de territorialización que se utiliza, aplicado a otros tipos de inversión diferentes de las de dotación de infraestructuras, puede conducir a lecturas erróneas de los datos; pese a que el gasto efectuado se realice en lugar determinado, esto no implica que los efectos se manifiesten sólo en este lugar. Este hecho justifica, en parte, la existencia de un código 00 (indeterminado), ya sea porque a priori es imposible determinar físicamente el lugar donde se invertirá, ya sea porque, incluso sabiéndolo, la territorialización conduciría a desvirtuar totalmente los datos territorializados.

Con estas prevenciones y teniendo en cuenta estas consideraciones es como se deben hacer las lecturas de los datos de la territorialización. Se desprende que, del total de inversiones reales que se realizan en la comunidad autónoma de las Islas Baleares, el 65,80% están en la isla de Mallorca, dado que es la isla más grande y que tiene un mayor número de habitantes y, por tanto, la que tiene una mayor actividad social y económica del archipiélago. Las Pitiusas representan el 8,31%, y Menorca, el 6,02%. El 19,86% es inversión no territorializada. (Ver el cuadro I-136.).

### 12.2.3.4. Los presupuestos de los entes de derecho público y de las sociedades públicas

Los presupuestos de los entes de derecho público, formados, por una parte, por una serie de empresas públicas no societarias (Radiotelevisión, Ibatur, Inestur, Ibisec, Ibaen, Ibasan, Ibanat, Ibavi, SFM, Gesma e IDI) y, por otra parte, de un consorcio (Centro Baleares Europa), y también los de las sociedades públicas (empresas públicas de la comunidad autónoma de las Islas Baleares en forma de sociedad anónima), se encuadran en los presupuestos de la Consejería del Gobierno de las Islas Baleares de la cual dependen. Es por esto que el análisis de los presupuestos de estas instituciones se considera de interés.

De manera agregada, el proyecto de presupuesto de estas instituciones para el ejercicio del 2005 llega a un total de 485,21 millones de euros.(Ver el cuadro I-137).

### 12.2.4. LA DEUDA ACUMULADA

De acuerdo con el avance del Banco de España (datos referidos al cuarto trimestre del año), la deuda acumulada de las Islas Baleares durante el año 2005 fue de 1.536

millones de euros, un 64,1% superior al del año anterior. Esta cantidad representa el 2,74% de la deuda total de las comunidades autónomas españolas. Debe decirse que esta cantidad representa el 6,8% del PIB regional –por encima sólo está Valencia (11,5%), Cataluña (7,8%) y Galicia (7,4%)-, con un incremento de 3,6 puntos respecto del año 2000, cuando era el cuarto porcentaje más bajo del Estado.

El nivel de endeudamiento por habitante se incrementó en relación con el ejercicio precedente, ya que en el año 2004 fue de 980,06 euros, mientras que en el año 2005 llega a los 1.562,65 euros, con una variación del 59,4%. Sólo se encuentran por encima Valencia, Cataluña y Madrid. (Ver el cuadro I-138).

### 12.3. LOS CONSELLS INSULARS

Presentamos en este apartado el análisis presupuestario y el análisis de la cuenta financiero para los consejos insulares de Mallorca, de Menorca y de Ibiza y Formentera.

Durante el ejercicio del 2005 el presupuesto agregado de los tres consejos insulares moderó su crecimiento respecto al ejercicio anterior, ya que experimentó un incremento global del 10,16 % en relación al ejercicio precedente (un tercio del crecimiento del 2004 en relación a 2003). En valores absolutos se consolida el crecimiento de los recursos y se superan ya los 350 millones de euros. (Ver el cuadro I-139).

Una parte significativa de este crecimiento se debe a la participación en los tributos gestionados por el Estado, en los que se introduce un importante cambio metodológico en la técnica de elaboración de los presupuestos de los consejos insulares de Mallorca y de Menorca. (El de Ibiza y Formentera no ha introducido en el 2005 el nuevo criterio de asignación presupuestaria de ingresos establecido por la Administración Central). El crecimiento global a nivel de presupuesto mantiene el fuerte crecimiento observado en esta legislatura y se produce - tanto en valores absolutos como en términos relativos- en la vertiente del gasto, especialmente en las operaciones de corrientes (+12,06%), mientras que en las operaciones de capital (+6,42 %) el crecimiento es más moderado. En valores absolutos es especialmente significativo el incremento en el capítulo II, de compra de bienes y servicios (los llamados gastos de <<funcionamiento>> de los servicios), al mismo tiempo que se reduce la consignación por transferencias corrientes (-9,17%).

Por otro lado, en la vertiente de ingresos existe un significativo aumento de los ingresos impositivos por la participación en los impuestos gestionados por el Estado, que es de casi treinta millones de euros, de las cuales dos terceras partes corresponden a la participación en impuestos indirectos, mientras que el tercio restante es por la participación en impuestos directos. Entre estos impuestos merece destacar la <<compensación>> por la pérdida de recaudación que ha representado la exoneración del pago del impuesto de actividades económicas (IAE) a la mayor parte de los contribuyentes (y, con ello, la pérdida de recaudación en el antiguo recargo provincial que, como herederas de la antigua Diputación, corresponde a los consejos insulares).

En cuanto al resto de los ingresos, destacan las transferencias corrientes, con un aumento en valores absolutos de 21 millones de euros (que representa un incremento del 12,08 %). A pesar de ello, este incremento se compensa con la disminución en las

transferencias de capital de otras administraciones en 20,4 millones de euros (-30,48%), lo que ha moderado el crecimiento presupuestario global en relación con el ejercicio.

Se mantiene la tendencia de crecimiento de los ingresos de ejercicios anteriores, especialmente en los ingresos por operaciones corrientes (+22,13%). Este crecimiento obedece al incremento de fondos recibidos de otras administraciones y permite compensar holgadamente la disminución en ingresos por operaciones de capital (-17,74%), que se debe sobre todo a la disminución de transferencias de capital de otras administraciones, por lo que se podría hablar de un desplazamiento de recursos de capital a recursos corrientes. Otro factor compensatorio de los menores recursos por transferencias de capital se observa en el capítulo VIII, de variación de activos financieros, que refleja la incorporación del remanente del presupuesto del Consejo Insular de Menorca que corresponde al ejercicio anterior (2004) por una suma bruta de 4,8 millones de euros, que producen un espectacular incremento en términos relativos del +1.324%. En cuanto al nuevo endeudamiento, se mantiene en los niveles del ejercicio anterior, con una ligera reducción en términos absolutos, y siempre por debajo del 10 % de los ingresos totales.

En la vertiente del gasto, al igual que en los ejercicios precedentes, destaca el aumento en los gastos corrientes para el funcionamiento de los servicios, especialmente de los capítulos I y II -remuneración del personal (+ 11,60 %) y compra de bienes y servicios (+ 32,08 %)-, mientras que en las operaciones de capital el incremento es el más moderado (+6,42 %) y se reparte de forma homogénea entre los distintos capítulos de inversiones reales y transferencias de capital, consolidándose el nivel de inversiones destinado a las competencias asumidas.

Desde el punto de vista estrictamente financiero se mantiene los niveles alcanzados en el capítulo IX, donde la dotación refleja, por un lado, los recursos que se han obtenido con el nuevo endeudamiento y, por otra parte, los gastos en la previsión para hacer frente a la amortización del endeudamiento de ejercicios anteriores. El endeudamiento bruto se mantiene ligeramente por debajo de los treinta millones de euros y se anota una ligera reducción en términos absolutos en relación al ejercicio precedente, mientras que el endeudamiento neto, una vez deducida la deuda amortizada en el ejercicio (14,23 millones de euros), no llega a alcanzar los 10 millones de euros y queda por debajo del 3 % del total del presupuesto.

En cuanto a la carga financiera por intereses, gracias a los bajos tipos previstos en el 2005 se reduce ligeramente la previsión de los gastos por intereses del endeudamiento anterior (capítulo III), de manera que se confirma la tendencia de ejercicios anteriores, que se ha afirmado durante el propio año 2005.

Un año más, se presentan las reservas metodológicas, como en los ejercicios precedentes; en este caso, por la aplicación de diferentes criterios en la imputación de los fondos percibidos del Estado por participación en los impuestos, que pasan a imputarse directamente a los capítulos I y II del presupuesto de ingresos para el ejercicio 2005 en los casos de los consejos insulares de Mallorca y de Menorca. No obstante, el de Ibiza y Formentera opta por mantener la imputación de dichos ingresos en el capítulo IV, de transferencias corrientes.

En el aspecto cuantitativo hay que resaltar que en los casos de Mallorca y Menorca, en que los totales de los presupuestos presentan incrementos importantes (+12,50% y +15,31%, respectivamente), mientras que el Consejo Insular de Ibiza i Formentera presenta una evolución ligeramente negativa (-1,11%), que apunta que el 2005 es un ejercicio de consolidación tras el fuerte incremento presupuestario de 2004. (Ver el cuadro I-140.)

Por otra parte, el Consejo Insular de Menorca es el que presenta un mayor crecimiento presupuestario relativo, gracias a los mayores ingresos de participación en los impuestos gestionados por el Estado (capítulos I y II) , sobre todo, por la incorporación de remanentes (4,8 millones €) del ejercicio anterior (capítulo VIII), lo que ha permitido, en la vertiente del gasto, un incremento del 41,96 % de los fondos destinados a inversiones reales (Capítulo VI).

En cuanto al Consejo Insular de Ibiza y Formentera, se confirma la consolidación del elevado volumen presupuestario alcanzado en el ejercicio precedente. (Resulta significativa la comparación con el Consejo Insular de Menorca, al que superó en más de un 50% en el 2004 -si tenemos en cuenta el remanente- y supera todavía un 24% en el 2005).

En el apartado de ingresos, destacan las transferencias corrientes, con un incremento del 9 por cien (Capítulo IV), lo que permite compensar la disminución de las transferencias de capital del Capítulo VII (-26,06%). Ello es coherente con la disminución de los recursos destinados a las inversiones reales (-27,02%) en la vertiente del gasto (capítulo VI), mientras que se produce un fuerte crecimiento (+26,09%) en el capítulo I de gastos de personal. Todo apunta a una ralentización y maduración del esfuerzo inversor de estos años.

#### 12.4. LOS AYUNTAMIENTOS

Presentamos en este subapartado el análisis presupuestario de los ayuntamientos de las Islas Baleares.

Contrariamente en los ejercicios precedentes, el conjunto de los ayuntamientos de las Islas Baleares y, en concreto, de Mallorca, no presenta un presupuesto equilibrado, por los desequilibrios presupuestarios de Alcudia, Artà, Lluçmajor y Montuïri, que en conjunto aportan un superávit inicial de 2,7 millones de euros.

La suma total de los ingresos para el ejercicio de 2005 superó por primera vez la barrera de los mil millones de euros (1.040). Esto representa un alto grado en el crecimiento de los presupuestos municipales, ya que el incremento del 21,10% en relación al ejercicio precedente duplica el del ejercicio anterior y representa un crecimiento neto de 17,6 puntos porcentuales sobre la depreciación monetaria, seis veces las necesidades de cobertura de la variación del IPC que en diciembre del 2005 se situó en Baleares en el 3,5 %

El presupuesto agregado de los municipios presenta en su conjunto un déficit inicial no financiero de 6,9 millones de euros, de manera que se rompe el cambio de tendencia de los dos años anteriores (2004 y 2003) y volviendo a la situación de déficit de 2002 y

2001, mientras que el saldo sin carga financiera por intereses presenta todavía un superávit de 7,5 millones de euros. (Ver el cuadro I-141.)

En cuanto a los ayuntamientos más importantes (los que tienen un presupuesto superior a los 12 millones de euros), se observa claramente como los municipios de Palma y Calviá son los que disponen de un mayor presupuesto en valores absolutos y se mantiene, entre ambos, por encima del 50% del presupuesto de los ayuntamientos de Mallorca y del 40% en el conjunto de las Islas Baleares. (Ver el cuadro I-142.)

El Ayuntamiento de Palma, con un presupuesto de 316,7 millones de euros presenta un incremento del 23,62%, y en el caso de Calviá se recupera el ritmo de crecimiento, con una espectacular variación interanual del 30,53%, rompiendo la línea de contención de los dos ejercicios anteriores. Esto se debe, a parte del crecimiento ordinario de los ingresos, a los ingresos extraordinarios (12,17 millones de euros) por la venta de viviendas de protección oficial de promoción pública municipal en Son Ferrer, Galatzò y Calviá, consignadas en el Capítulo VI como enajenación de inversiones reales.

En cuanto al gasto por habitante un año más destacan los 2.387,08 euros de presupuesto municipal por habitante de Calviá y, en su entorno se observan claramente diferencias significativas en este ratio entre los municipios de interior (incluido Palma) y los costeros de vocación netamente turística. En éstos es mayor la diferencia entre la población de hecho y la de derecho y la que no lo es, y la incidencia de esa diferencia poblacional, al compararla tanto con el patrimonio sujeto a tributación como en las necesidades de servicios que se han de cubrir, que se reflejan en los presupuestos.

## 12.5. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

La recaudación tributaria obtenida por la Delegación Especial de Hacienda en las Islas Baleares en el 2005 se incrementó en relación al ejercicio anterior en un 14,9%, hasta alcanzar los 2.392 millones de euros, y se sitúa cerca de la media nacional (+15,39%). Este incremento que es significativo en la recaudación por el impuesto sobre la renta de las personas físicas (+12,85 %), mientras que el crecimiento de la recaudación por el impuesto sobre la renta de las sociedades presenta un crecimiento (+5,5%) muy inferior a la media nacional (+24,9%), posiblemente compensando el mayor aumento habido en el ejercicio 2004. Sin embargo, un año más, el mayor diferencial se produce en la recaudación por impuesto de venta al pública (+26,92%, frente al 9,9 % de media nacional). En valores absolutos, el aumento de la recaudación con relación al ejercicio anterior (casi 310 millones de euros) se sustenta especialmente en la mayor recaudación por IVA de 172 millones de euros, conjuntamente con el impuesto sobre la renta de las personas físicas, con casi 128,5 millones de euros de mayor recaudación respecto del ejercicio anterior. (Ver el cuadro I-143.)

En términos relativos, se produce un aumento en la recaudación por los impuestos directos (+11,45%) por debajo del incremento de dichos impuestos a nivel nacional (20,71%), aunque parte de ese diferencial corresponde a la diferente importancia relativa del impuesto de sociedades en relación al IRPF en las Islas Baleares, frente al conjunto de la recaudación a nivel estatal.

Por el contrario, la imposición indirecta, con el IVA como principal fuente de ingresos, presenta en Baleares un crecimiento de 23,6%, mientras que en el conjunto nacional el

crecimiento es solo del 7,7%. Este crecimiento, en la línea del año precedente (+12,42%, frente al -2,53% de media nacional en el 2004), parece indicar un crecimiento de la actividad económica por encima de la media, que no se confirma a la hora de analizar otros indicadores.

En cuanto al conjunto de la carga tributaria estatal en Baleares, su crecimiento, en un 14,5%, se apoya más en la presión fiscal (+23,6%) que en la directa (+11,5%), si bien los índices de crecimiento de la recaudación superan holgadamente la depreciación monetaria (el IPC del 2005 en Baleares fue del 3,5%).

En cuanto a la recaudación por tasas, recargos, sanciones, etc. (capítulo III), son ingresos prácticamente residuales y mantienen un balance recaudatorio no significativo ni en valores absolutos ni relativos, siendo meramente anecdótica la recaudación negativa en el caso de la tasa de juego (a causa de la cesión a la CAEB).

## **COLABORACIÓN NUEVAS PERSPECTIVAS PARA EL FINANCIAMIENTO ECONÓMICA A RAÍZ DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

*JOSÉ ANTONIO ROSSELLÓ RAUSELL*  
26-06-2006

### **REFORMAS ESTATUTARIAS Y FINANCIAMIENTO**

El proceso general de reforma de los estatutos de autonomía que se ha abierto en España ha tenido como consecuencia, entre otros aspectos de gran calado, el hecho de plantear nuevamente la necesidad de una reforma del financiamiento económico, tan sólo tres años después de haber entrado en vigor el nuevo sistema que se aprobó en los consejos de Políticas Fiscales y Financiera de julio y de noviembre del año 2001, el primer ejercicio de vigencia del cual fue el año 2001.

Es más, en el marco de este sistema sólo se han determinado las liquidaciones correspondientes a los años 2002 y 2003. Si después de un período de tiempo tan corto ya se ha producido una necesidad de reforma, es indicativo que los problemas del sistema son profundos y requieren ser abordados con nuevos enfoques.

Durante el año 2005, en efecto, se produjo la segunda liquidación del sistema de financiamiento de las quince comunidades autónomas que conforman el régimen común, es decir, se cerró el año 2003. Los resultados que derivaron de la liquidación no difirieron esencialmente de los que ya había registrado la liquidación del 2002. Así, se puede señalar que se repitió la posición estructural que mantiene la comunidad autónoma de las Islas Baleares, de tal manera que su financiamiento por cápita se situó alrededor de quince puntos por debajo de la media del conjunto de comunidades autónomas participantes en el sistema. Igualmente se hubo de aplicar, un año más, la regla de garantía relativa al financiamiento sanitario.

Como se podrá apreciar más adelante, la naturaleza de los problemas del sistema de financiamiento es un poco más profunda de lo que se reduce de los resultados anteriores, ya que le es subyacente la cuestión más general del derecho comparado en

materia de federalismo fiscal, pero los resultados de las liquidaciones de los años 2002 y 2003 son por si mismos suficientemente expresivos de la necesidad de reconsiderarlos.

Durante los años 2004 y 2005 un aspecto que se planteó durante los procesos de anteproyecto de la reforma de los estatutos de autonomía, con especial referencia a los procesos de Cataluña, Valencia y las Islas Baleares, fue el alcance que, de manera real y efectiva, había de tener la cuestión del financiamiento en el marco de la reforma estatutaria. La cuestión adquirió mayor énfasis y contundencia en el caso catalán.

La incorporación de un título de financiamiento en el texto estatuario no era una cuestión secundaria ni fácil. De hecho, todos los estatutos de autonomía, entre los cuáles se encuentra el balear, ya contenían un título relativo al de la hacienda autonómica y al financiamiento. Lo que sucedía es que en la práctica del diseño de financiamiento estaba muy mediatizada, sino supeditada, a la Ley orgánica de financiamiento de las comunidades autónomas (LOFCA) y en otras leyes financieras del Estado. No obstante, desde otra perspectiva, se ha de señalar que los estatutos de autonomía tienen un cierto carácter de << ley paccionada >> entre la comunidad autónoma y el Estado.<sup>89</sup> Además, conviene no olvidar que los estatutos de autonomía también se aprueban mediante la Ley orgánica, de manera que entre los estatutos y la LOFCA hay el mismo nivel de rango formativo. Por esto la inclusión de un título de financiamiento expresamente vinculado a la comunidad autónoma y al Estado no debería tener nada de particular.

La tesis que se abrió paso fue a del texto estatutario que podía perfectamente – y en cierto sentido, << tenía que >> - contener unos principios básicos sobre el financiamiento, pero siempre que fueran suficientemente claros, y por descontado supusiesen un salto cualitativo respecto a la situación actual de preeminencia de hecho a la LOFCA.

Si atendemos las soluciones planteadas en los dos procesos de reforma estatutaria llevados a cabo durante el 2005 en España, es decir, el valenciano y el catalán, se puede apreciar una diferente naturaleza de planteamientos. Así, en la propuesta valenciana se observa, expresamente y tácitamente, una remisión a la LOFCA y, por tanto, nada especialmente nuevo en materia de financiamiento. Al contrario, en el caso catalán, inicialmente bajo la espectacular y controvertida propuesta presentada por el Gobierno de la Generalitat el 28 de abril de 2005, se producía una ruptura con el sistema vigente. El enfoque presentado en ese momento no solamente afectaba a la cuestión estricta del financiamiento, sino a la configuración del conjunto del sistema fiscal, de manera que pronto se pudo advertir el carácter esencialmente confederal, al haber superado las tesis federalistas, que en un principio parecían que serían las que se emplearían.

Sin embargo, meses después, los acuerdos Mas – Zapatero que se alcanzaron en La Moncloa el 22 de enero del 2006, que fueron aceptados por el gobierno del tripartido catalán, pasaron a un reenfoque sensible del marco del financiamiento catalán, que supuso el abandono a la vía confederal y generaron grandes ambigüedades sobre la vía federal, ambigüedades que hoy en día no han sido resueltas.

---

<sup>89</sup> El artículo 147 de la Constitución define los estatutos de autonomía con la norma institucional básica de cada comunidad autónoma. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 76 del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares vigente, cualquier propuesta de reforma ha de ser aprobada tanto por el Parlamento de las Islas Baleares, por mayoría absoluta, como por las Cortes Generales, mediante la ley orgánica. Así mismo, en el curso de la tramitación, el Parlamento puede retirar la propuesta de reforma.

En el caso de las Islas Baleares – la configuración de las cuales en el ámbito de la renta y desde la óptica del financiamiento presentan similitudes patentes con Cataluña -, todas estas controversias no pasaron inadvertidas, al margen que ya por si mismo el financiamiento fue considerado desde el primer momento una de las llaves de la reforma estatutaria.<sup>90</sup>

Es por esto que después de un interesante debate en el seno de la Comisión Asesora para la Reforma del Estatuto de Autonomía, como en la ponencia parlamentaria *ad hoc* y en la llamada <<mesa de partidos>>, así como, finalmente, en el trámite parlamentario formal que ha concluido la Propuesta de reforma estatutaria en el Congreso de los Diputados, se ha configurado una propuesta del financiamiento ambiciosa, que efectivamente establece unos principios básicos del financiamiento de la comunidad autónoma, pese a que al mismo tiempo deja muchos aspectos abiertos, aspectos que tendrán que ser aclarados en una futura, compleja e incierta negociación multilateral.

#### EL CONCEPTO CLAVE DE << NECESIDAD DE GASTO >>

Teniendo en cuenta las dificultades reales a las que se enfrenta nuestra comunidad autónoma para impulsar cualquier cambio en materia de financiamiento dentro de un debate multilateral, es necesario partir de una visión lo más objetiva posible del estado actual de las cosas.

En este sentido, no es un buen método –ni táctico ni de contenido- partir de una descalificación global del actual sistema de financiamiento autonómico, ya que en cada momento éste ha de cumplir su papel, ha supuesto avances y, en la medida posible se ha aprobado con cierto consenso. Desde esta óptica, es una fuente de enseñamiento que debe permitírnos valorarlo y superarlo de una manera razonable.

Así, sería injusto ignorar que en los más recientes acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tanto los de 1996 como los de 2001, se produjeron innegables avances, especialmente de la mano de la cesión de figuras impositivas. Este aspecto es una de las cuestiones esenciales que siempre pretendió la óptica balear, es decir, que el financiamiento autonómico descansase esencialmente en figuras tributarias.

Ahora bien, contrariamente a lo que generalmente se piensa, el entramado y el juego de los impuestos cedidos, a pesar de ser relevantes, en realidad no son la parte más importante del sistema de financiamiento, al contrario: la parte más relevante del sistema es la que hace referencia a la determinación de las llamadas “necesidades de gasto”, también conocidas como “gasto garantizado”. Éste es un punto de referencia trascendental, ya que aunque está revestido de una naturaleza y de una construcción fundamentalmente técnicas, y no poco complejas, constituye la clave de la vuelta del sistema, y así ha sido desde el remoto año 1986, cuando se instrumentó el primer acuerdo de financiamiento bajo esta nueva sistemática.

---

<sup>90</sup> Al contrario, un aspecto que también es destacable en el bajo perfil que el debate de financiamiento ha tenido en la comunidad autónoma de Madrid, tanto en el ámbito de gobierno como respecto al de la sociedad civil, a pesar del hecho que esta comunidad presenta perfiles muy similares al de Cataluña y el de las Islas Baleares.

En este contexto, el papel de los impuestos es más un elemento de cierre o de cuadro del sistema que de configuración central. En efecto, una vez determinada –mediante una negociación multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera- la necesidad de gasto de cada comunidad autónoma es un “año base” establecido de común acuerdo (en los acuerdos del 2001, el año base fue 1999), la cifra resultante se “intercambia” por el producto de una cesta de impuestos cedidos, también calculada para ese mismo año base.

En el caso de las Islas Baleares, además, se produce una singularidad: la necesidad de gasto, en términos del año base 1999, fue inferior al producto de la cesta de impuestos (IVA, IRPF, impuestos especiales...) atribuida a la Comunidad Autónoma para ese mismo año base. A partir de este hecho, se genera el llamado “flujo negativo”, que, por decirlo así, se debe devolver a la Administración del Estado. Este flujo evoluciona de acuerdo con la evolución comparada de unas cestas de impuestos, calculadas de manera su generis, conocidas respectivamente bajo la denominación técnica de “ITE nacional” e “ITE regional”.

También de acuerdo con los acuerdos del 2001, el sistema aporta una garantía de mínimos, que se debe aplicar durante tres años, en materia de financiamiento sanitario.

Según todo ello, lo primero que se tiene que señalar es que el sistema parte de la constatación de que la necesidad de gasto de una comunidad autónoma en realidad no se conoce, por el hecho de no existir estudios de detalle en contabilidad analítica que permitan determinar de manera exacta este concepto.

Es por todo ello que la necesidad de gasto se aproxima por medio de unas “variables” o indicadores socioeconómicos que se aplican al año base anteriormente indicado. Precisamente, una parte de la negociación en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera consiste en determinar estas variables indicadas, así como la ponderación que le es aplicable.<sup>91</sup>

Esto ya por sí mismo es indicativo del hecho de que la necesidad de gasto es fruto de un debate político y, consecuentemente, de una decisión política. Esta manera de proceder no tiene porqué ser criticable si con esto se obvia el irresoluble problema de determinación directa y, al mismo tiempo, que los resultados obtenidos presenten una situación lógica.

Por todo ello no obstante, el esquema de la determinación de la necesidad de gasto empieza a quedar adulterado a consecuencia del establecimiento de “intervenciones externas” a los resultados teóricamente basados en variables socioeconómicas. En los acuerdos del 2001 estas intervenciones fueron las siguientes: en primer lugar, a las comunidades autónomas que perdieron financiamiento en relación con el punto de partida, se les reposó a este mismo nivel de partida; por tanto, quedó establecido que ninguna comunidad autónoma podía perder financiamiento absoluto respecto del que ya estuviesen recibiendo.

En segundo lugar, de manera suplementaria, se introdujeron como base de financiamiento unas variables claramente redistributivas- como fue el caso de la renta

---

<sup>91</sup> En los acuerdos del 2001 con referencia al subsistema de las “competencias comunes” la principal variable acordada es la población de derecho, con una ponderación del 94%.

por habitante o la baja densidad de población-, que por la misma definición sólo eran aplicables a unas determinadas comunidades autónomas.

En tercer lugar, con especial mención, el entramado de configuración del sistema estableció las llamadas “reglas de modulación”, que, como fue el caso de las Islas Baleares, tuvieron como cometido practicar un límite financiero a los resultados consecuencia de la aplicación objetiva del sistema de las variables socioeconómicas. En cambio, en el caso de otras comunidades autónomas las reglas de modulación supusieron incrementar el financiamiento.

Con estas intervenciones practicadas, por decirlo así, “en la segunda vuelta”, se persiguieron dos objetivos básicos: contentar, por parte del Estado, a las comunidades autónomas de menor nivel de renta y/o perdedores de financiamiento y, simultáneamente, evitar un mayor coste a las finanzas del Estado.

La consecuencia de todo esto fue que en el caso de algunas comunidades autónomas, con especial referencia a las Islas Baleares, el gasto garantizado se situó por debajo del nivel que objetivamente, y sin perjuicio de la aproximación imperfecta que supone la sistemática de los indicadores socioeconómicos, les habría correspondido. Con esto, se perpetuó una tónica que ha sido la habitual desde el nacimiento del proceso autonómico. Dicho con otras palabras: a pesar que en términos absolutos cada nuevo sistema quinquenal de financiamiento ha llevado aparejado un aumento absoluto de recursos para la comunidad autónoma, de hecho el aumento de potencial ha quedado reducido, de manera apreciable, a causa del mecanismo de cálculo de la “necesidad de gasto” o “gasto garantizado”.

## PROBLEMAS INDUCIDOS POR LA FORMA DE CÁLCULO DEL GASTO GARANTIZADO

Llegados a este punto es importante sistematizar los problemas esenciales que plantea la utilización del gasto garantizado a partir de la experiencia de aplicación del sistema de financiamiento autonómico, con especial referencia a la situación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

**Primero.** En todas las negociaciones que se llevan a cabo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera es muy difícil, por no decir imposible, apartarse del statu quo vigente en materia de financiamiento. Es decir, existe un verdadero e incómodo tabú- que se constata en la práctica de todas las negociaciones-, según el cual una comunidad autónoma no puede aumentar su financiamiento de una manera importante, aunque este aumento sea fruto de un diseño más o menos objetivo de las variables y ponderaciones. Y por esto, por ejemplo, ya en el 1992 a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se le aplicaron unas reglas de modulación y lo mismo sucedió, años después, con los acuerdos de julio del 2001.

**Segundo.** Las necesidades de gasto, aunque establecidas de manera objetiva y sin intervenciones externas, por ser fruto de la negociación política, no necesariamente incluyen todas las variables relevantes o esenciales. En el caso balear, siempre se ha indicado el caso de la población flotante, elemento esencial de la estructura económica y de la presión sobre el sector público autonómico, pero no se ha conseguido nunca que se

tuviese en cuenta en la configuración del sistema, a pesar de lo que señala el mismo texto estatutario.<sup>92</sup>

**Tercero.** Por extraño que pueda parecer, el gasto garantizado, por definición no se actualiza, excepto en determinados supuestos teóricos la aplicación práctica de los cuales es realmente inédita. Esto es fruto de una concepción sobre el sistema de financiamiento que estuvo muy presente en los acuerdos de 1996 y en los de 2001, y que tenía el soporte no sólo del Estado, sino también de diversas comunidades autónomas. Concretamente, esta concepción consistía en señalar que lo importante para una comunidad autónoma era asumir una cesta de nuevos impuestos (IRPF, IVA, especiales) y, a partir de esto, por su propia evolución- que se decía que siempre sería mejor que recibir el financiamiento de una transferencia de los Presupuestos del Estado- la comunidad autónoma podría absorber sus necesidades de gasto y obtener mayores ganancias. De esta manera, se dio paso al nuevo enfoque de asunción de impuestos cedidos, pero siempre como elemento subordinado a la determinación previa de la necesidad de gasto.<sup>93</sup>

Técnicamente este enfoque recibe el nombre de “las ganancias a través de los flecos”, pero la experiencia demuestra que es más bien una especie de lo que se podría denominar “vía lenta de mejora del financiamiento”, que no permite resolver los problemas de fondo a partir de la evolución del sistema, como creían los optimistas.

**Cuarto.** Aunque para nuestra comunidad autónoma se pretendan recalcar algunos buenos propósitos del sistema aprobado en los acuerdos del 2001, se debe constatar que el mundo ha cambiado sensiblemente en los últimos años, lo que ha generado- y lo continúa haciendo- una presión creciente sobre las finanzas autonómicas. Si se sintetizan en grandes bloques aquellos ámbitos que generan la presión sobre el sector público autonómico, se pueden concretar los dos siguientes: por una parte, la necesidad de acometer un profundo y permanente ajuste estructural en los sectores económicos y también, de manera muy especial, en los ámbitos del entorno económico, de las infraestructuras y de las acciones de I+D+I, que contribuyen a la eficiencia, a la productividad y al aumento de la competitividad. Todo ello, reforzado por las tendencias económicamente dominantes en la economía internacional y por la llamada globalización.

Por otra parte, también presiona sobre las finanzas públicas autonómicas una evolución económica endemoniada que se manifiesta en aspectos como el envejecimiento de la población o el fenómeno migratorio. Estas nuevas realidades afectan a los ámbitos de las prestaciones sanitarias, al ámbito educativo, a las cuestiones de la dependencia y a los servicios públicos en general. Todo esto en un contexto creciente de asunción por parte de la comunidad autónoma de las materias que forman parte del llamado “estado del bienestar”.

En este marco, la no actualización del concepto de necesidad de gasto, unido a las limitaciones de la misma evolución natural de la cesta de impuestos, redundan en una tensión de las finanzas públicas de la comunidad autónoma, con mayor énfasis todavía

---

<sup>92</sup> El artículo 65 del vigente Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares realmente nunca se ha puesto en práctica, precisamente como consecuencia del predominio de facto de los criterios de la LOFCA.

<sup>93</sup> Esta concepción fue defendida de manera entusiasta por la representación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña durante el proceso negociador en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

en regiones como las Islas Baleares, que no tienen acceso ni a fondos de desarrollo ni a los fondos europeos de una manera importante.

**Quinto.** En el caso del financiamiento de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, tal como se ha apuntado anteriormente, se da el fenómeno, en sí mismo extraño, de la existencia del llamado “flujo negativo”, que constituye una característica particular de nuestro financiamiento. El resultado del flujo negativo es una consecuencia directa de la regla de modulación, así como de la omisión en la determinación del financiamiento de la variable de la población flotante. Además, en la aplicación de las liquidaciones, este flujo negativo puede registrar técnicamente un efecto que no es neutral, sino erosivador del financiamiento resultante.<sup>94</sup>

En definitiva, la mecánica teórica de sustentación del sistema de financiamiento de las comunidades autónomas a través del concepto central de necesidad de gasto no es negativo en sí mismo. Lo que, en cambio, ha sido poco positivo, al fin y al cabo, han sido las implicaciones de los enfoques de negociación, las intervenciones externas a la especificación objetiva de las necesidades de gasto y las insuficiencias naturales que un esquema de vía lenta presenta en contraste con la rápida evolución de la economía y la sociedad.

#### BREVE ALUSIÓN A LA PERSPECTIVA DEL FEDERALISMO FISCAL

Otra manera de acercarse a la cuestión del financiamiento, más favorable a priori para las realidades de comunidades autónomas como las Islas Baleares o Cataluña, es que el análisis del financiamiento autonómico se aborde desde la óptica del derecho comparativo en materia de federalismo fiscal. Este enfoque trasciende, en principio, al basado en el concepto de la necesidad de gasto.

Básicamente, la gran característica de los sistemas comparativos es la configuración del financiamiento a través de un sistema basado en los ingresos, en el que además, tácitamente o expresamente, se garantiza la realización efectiva del llamado “principio de ordinalidad”. De acuerdo con este principio, se entiende que una entidad subcentral o región, que registra un nivel de ingresos fiscales por habitante superior al de otra región, básicamente para tener un mayor desarrollo económico, no puede finalmente quedar, como consecuencia de los efectos redistributivos del sistema, en un nivel inferior de financiamiento por habitante, es decir, por debajo de esta segunda región. Este principio se encuentra muy asentado en países de federalismo fiscal, pero en España es claramente ignorado y, por tanto, se invierte de una manera muy notoria la situación relativa de financiamiento de las comunidades autónomas. La causa de todo esto no es otra que la forma de cálculo del gasto garantizado.

#### PROPUESTAS POCO REALISTAS RELATIVAS AL FINANCIAMIENTO AUTONÓMICO

Últimamente se han producido alusiones expresas a la reducción del gasto por parte de las comunidades autónomas, que han sido consideradas agentes más o menos irresponsables de la dinámica del gasto y, por tanto, causantes de sus propios

---

<sup>94</sup> Esto significa que el índice de crecimiento de la cesta de impuestos- es decir, una vez eliminado el importe del flujo negativo- es inferior al índice de la detracción que supone este flujo negativo, lo que obviamente es un resultado inconveniente. Así ha sucedido en las liquidaciones de los años 2002 y 2003.

problemas. Este argumento, en algún caso puntual puede ser cierto, pero con carácter general presenta riverts demagógicos, además de ser poco realista busca la mejora esencial del sistema de financiamiento en la reducción de un excesivo gasto, y mucho menos en el contexto de aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que entre otros aspectos está pensada, cierta o erróneamente, para poner freno a la teórica tentación de desemboco del gasto autonómico.

Un ejemplo es el ámbito sanitario, en el que, de hecho, la misma Presidencia del Gobierno se ha visto forzada a impulsar unos acuerdos complementarios en materia de financiamiento de la sanidad, que, con independencia de las faltas e insuficiencias que finalmente ha presentado el proceso negociador, son buena muestra de la existencia de problemas estructurales en el sistema de financiamiento.

Otra vía para trasladar el problema a las mismas comunidades autónomas también ha consistido en recordar la capacidad que el sistema de financiamiento ha puesto en sus manos, en el sentido que en la actualidad disponen de capacidad – en algunos casos muy relevantes- para modificar las normas tributarias y, en consecuencia, de aumentar los ingresos por la vía del aumento de la presión fiscal. Este argumento es correcto, pero no poco demagógico en un contexto en el que el discurso que domina en toda España es el de la reducción de la presión fiscal.

#### CARACTERÍSTICAS COMUNES DEL FINANCIAMIENTO EN LAS RECIENTES PROPUESTAS DE REFORMA ESTATUTARIA

El mantenimiento del actual sistema de financiamiento provoca un notable escepticismo sobre lo que se puede esperar de la evolución interna. Como ya se ha dicho, los resultados para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2003 no difirieron esencialmente desde el año 2002 y poco se puede esperar de las futuras liquidaciones.

En este contexto, ¿qué enfoque del financiamiento se puede dar en las propuestas de reforma estatutaria valenciana, catalana y balear que se han desarrollado en España durante el 2005 y la primera mitad del 2006?

En el caso valenciano, el financiamiento no parece haber sido uno de los aspectos esenciales. De hecho, en la parte de la reforma destinada a esta cuestión se parece claramente y expresamente al concepto de necesidad de gasto y se remite a la determinación general del sistema, muy en concordancia con lo que ha sido hasta ahora la aplicación del modelo LOFCA.<sup>95</sup>

En el caso del nuevo Estatuto catalán, la evolución ha sido muy sorprendente. Si bien en el seno de la Consejería de Economía y Finanzas se perseguía- no siempre con perfiles claros- un modelo basado en las experiencias comparadas de federalismo fiscal, al estilo de los vigentes en Canadá o Alemania, ya se ha apuntada más alto que la propuesta de 28 de abril del 2005 que salió de estos esquemas y se presentó un modelo de raíz confederal. Finalmente, como resultado de los acuerdos Mas- Zapatero, no tan solo no se abandonó el sistema “confederal”, sino que además se centró la configuración del sistema entorno, una vez más, del concepto de necesidad de gasto, si bien sobre un marco conceptual semánticamente confuso, que no hace difícil, sino imposible precisar,

---

<sup>95</sup> Ver artículo 67.3 del nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana.

al menos de momento, lo que exactamente se aprobó. La única cosa cierta es que en el caso catalán también se ha reintroducido el concepto de necesidad de gasto.<sup>96</sup>

En el caso balear, tanto a través de la propuesta estudiada en el seno de la Comisión Asesora para la reforma del Estatuto de Autonomía como en las propuestas de trabajo del Partido Popular y del PSIB-PSOE presentadas en el seno de la ponencia parlamentaria, y también en la propuesta final que aprobó el Pleno del Parlamento balear, el sistema, entre otros aspectos, también se ha hecho depender del concepto de necesidad de gasto, mientras que se reconoce expresamente el Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano multilateral de coordinación en materia fiscal y financiera, con especial atención a la determinación de la realización efectiva del principio de solidaridad. Dicho de forma clara: el concepto de necesidad del gasto continúa siendo el pilar de la construcción del sistema de financiamiento y, además, la determinación general de éste se realizará en un marco multilateral.<sup>97</sup>

Es cierto, igualmente, que las experiencias negociadoras en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera inviten a mantener un cierto escepticismo sobre el buen fin, especialmente si las circunstancias de estructura económica y financiera no son extensibles a la mayoría de los miembros. Por esto, en el texto balear se han establecido dos cautelas interesantes que, si prosperan en las Cortes Generales, pueden llegar a tener relevancia, como es el caso del blindaje delante de la aplicación de posibles reglas de modulación o establecimiento de un nivel mínimo de financiamiento por habitante igual a la media de las comunidades autónomas.

Desde esta perspectiva, la dependencia del sistema de financiamiento autonómico del concepto de necesidad de gasto, completada con la concertación de ésta en una cesta impositiva, no tendría porque ser negativa siempre que se tenga como norte o punto de llegada una situación parecida a la de las experiencias comparadas en materia de federalismo fiscal y, en concreto, el respeto del principio de ordinalidad, sin ningún perjuicio que por esto fuese necesario aplicar mecanismos gradualistas que hiciesen digerible las situación al conjunto de administraciones públicas.

---

<sup>96</sup> En concreto, no se debe perder de vista la mención que se hace en el artículo 206.1 al hecho que el nivel de recursos se ha de basar <<en criterios de necesidad de gasto y ha de tener en cuenta su capacidad fiscal, entre otros criterios>>. Tampoco no se ha de olvidar el apartado 5 del mismo artículo, que señala que <<el estado ha de garantizar que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas por cápita entre las comunidades autónomas antes de la nivelación>>, ni el apartado 3, que se sitúa dentro del sistema de financiamiento, los flujos de solidaridad hacia las otras comunidades autónomas estrictamente para los <<servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestado por los diferentes gobiernos autonómicos (porque éstos) puedan conseguir niveles similares al conjunto del Estado, siempre que lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar>>. La aplicación concreta de estas previsiones permanece en una nebulosa, pero parece claro que es subyacente a la intención de aplicar un blindaje importante o, lo que es lo mismo, unos elementos que pretenden contrarrestar la incómoda presencia del concepto de necesidad de gasto, al menos tal como se ha definido en los sistemas de financiamiento desde el 1986.

<sup>97</sup> La propuesta de financiamiento dentro de la reforma del Estatuto de autonomía para la comunidad autónoma de las Islas Baleares se contiene en el título VIII (<<financiamiento y hacienda>>) y también en la octava disposición transitoria. Esta última, en el apartado primero, hace referencia a la compensación de inversiones por parte del Estado, en una cantidad de 3.000.000 de euros en diez años, por la insuficiente dotación en educación, sanidad y servicios sociales. Aunque, en principio, esta cantidad ha de ser ejecutada mediante inversiones directas del Estado (capítulo 6 de sus presupuestos de gastos), existen algunos potenciales comunicadores con el financiamiento autonómico, de acuerdo con lo que establece el apartado dos de la misma disposición para los casos de incumplimiento. Por otra parte, nada se opondría al hecho de que el Estado decida aplicar este precepto mediante transferencia de capital (capítulo 7 de sus presupuestos de gastos).