
La población en la financiación de las haciendas territoriales

José TANCO MARTÍN-CRIADO

El desacuerdo entre la Junta de Andalucía y el Gobierno Central sobre el sistema de financiación autonómica ha puesto en primera línea de discusión todos aquellos puntos en que se basan las discrepancias y, sin duda alguna, la primera y principal dificultad para conseguir un entendimiento ha sido el mantenimiento de la población de junio de 1988 como base de cálculo de la financiación autonómica, aunque otras circunstancias también importantes hayan contribuido a hacer imposible, hasta el momento, el acuerdo entre ambas instituciones.

La finalidad última de las transferencias de recursos que reciben las Haciendas Territoriales es cubrir los gastos de sostenimiento de los servicios públicos. En el caso concreto de las Comunidades Autónomas están destinados al sostenimiento de servicios públicos transferidos, es decir de servicios públicos que la Administración del Estado prestaba como propios hasta el momento de la transferencia y que desde ese momento continúan prestándose bajo la responsabilidad y gestión de cada Comunidad Autónoma.

Las transferencias correspondientes a las Corporaciones Locales tienen un origen distinto, para las Diputaciones Provinciales se trata de una simple compensación por las pérdidas de ingresos propios, estas instituciones disponían de un recargo sobre la imposición indirecta constituida por el desaparecido Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas y sobre el rendimiento de alguno de los impuestos especiales, al

implantarse el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), condición previa a nuestro ingreso en la entonces Comunidad Económica Europea, ambos recargos quedaron absorbidos por el IVA, con la circunstancia específica de no ser posible el establecimiento de recargos ni sobre la base ni sobre la cuota de este impuesto por prohibición de los Acuerdos con Unión Europea.

Por tanto, las Diputaciones Provinciales cambiaron un recargo sobre la imposición indirecta que en aquel momento era una parte muy dinámica de los ingresos impositivos, por una transferencia compensatoria con ciertos criterios de evolución.

En cuanto a las transferencias que reciben las Haciendas Municipales son consecuencia de un largo proceso de reivindicación económica que se inició con participaciones en determinadas figuras impositivas y concluyó con la asignación de una cantidad global compensatoria de la supresión de esas participaciones en figuras impositivas concretas. Esa cantidad global venía representada por una participación en la recaudación del sistema impositivo, incluso ampliado con las cuotas de la Seguridad Social y las Cotizaciones al Desempleo.

En consecuencia, se trata de unas transferencias de fondos que en unos casos están relacionados con claridad meridiana con la prestación de servicios públicos, Comunidades Autónomas, y en otros íntimamente relacionadas con necesidades generales, municipios, o tienen una finalidad compensatoria por ingresos suprimi-

dos, caso este último de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares. Estas características especiales de las transferencias recibidas por las haciendas territoriales las hace difícilmente clasificables dentro del conjunto de subvenciones que figuran en los Presupuestos Generales del Estado, su denominación como “Participaciones en los ingresos impositivos del Estado” es mucho más ajustada a la realidad, incluso resulta discutible si no debieran ser considerados como ingresos extrapresupuestarios y que se reconociera el derecho de las Haciendas Territoriales a su percepción desde el mismo momento de su pago por los sujetos pasivos de las respectivas figuras tributarias.

Estas transferencias tienen, pues, tratamientos diferenciados según se trate de Comunidades Autónomas o bien de Provincias o Islas y Municipios. A esta diferenciación por su origen histórico y justificación económica se une otra diferencia esencial, las transferencias destinadas a provincias, islas o municipios constituyen “Fondos” globales que es necesario repartir, que tiene señalado un porcentaje de participación conjunto y, por tanto, hay que establecer criterios objetivos para efectuar dicho reparto; sin embargo, en el caso de las Comunidades Autónomas la situación es doble, la parte correspondiente al Sistema LOFCA se refiere a una financiación reconocida individualmente a cada entidad e igualmente cada una de ellas tendrá su porcentaje de participación individualizado; sin embargo, la financiación de la sanidad se refiere al reparto de un Fondo, el Presupuesto del Servicio Nacional de Salud.

La diferencia es importante porque en un caso buscamos criterios de reparto de un “Fondo” y en otro criterios para la asignación de recursos a cada Comunidad Autónoma.

1. La financiación de las comunidades autónomas

Cuando la Administración del Estado transfiere un servicio a una Administración Autónoma para el ejercicio de una competencia asumida en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, se comienza por valorar los medios personales y materiales que la Administración del Estado está utilizando para la prestación de ese servicio, así como los distintos tipos de inversiones que el Estado ha estado realizando para mantener y ampliar

el capital público afecto a ese servicio. Desgraciadamente la prestación de cada uno de los servicios públicos no estaba equilibrada territorialmente en el momento de la transferencia, existían zonas con buenas comunicaciones, en otras no eran tan buenas o incluso eran claramente malas o inexistentes, estas circunstancias de prestación de un servicio con distinta intensidad se repiten con cada uno de los servicios que examinemos.

Para paliar este desequilibrio territorial en la prestación de los servicios públicos la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) prevé en los artículos 13, 14 y 15 como debe de ser un sistema de financiación para las Comunidades Autónomas. En primer lugar es necesario que en virtud del principio constitucional de igualdad todas las Comunidades Autónomas y todos los habitantes de cada uno de los territorios de España sean tratados de la misma forma; esto implica que debe de existir un principio de equidad para atribuir los recursos a cada una de ellas; sin perjuicio de que se tenga en cuenta el distinto nivel competencial de las Comunidades.

En segundo lugar, esa asignación de recursos debe asegurar la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma y garantizar la solidaridad entre todos los territorios; es decir, el principio de equidad determinará el “cuanto” debe recibir cada Comunidad Autónoma para tener un trato igualitario con el resto de las Comunidades; el principio de autonomía determinará como deben recibirse esos recursos para que no se vulnere el principio de solidaridad.

Efectuando una simplificación considerable de todo el largo y complejo proceso histórico de la financiación autonómica se puede afirmar que han existido tres períodos en la financiación autonómica y que cada uno de ellos ha establecido un procedimiento para esa atribución de los recursos:

a) Un primer período, que abarca desde el inicio de las transferencias de los servicios hasta final de 1986, utilizó el método de la simple acumulación de los costes de los servicios transferidos, actualizándolos mediante índices de evolución de los capítulos presupuestarios del Estado para homogeneizar los de dos ejercicios diferentes.

Por tanto, mantenía y acumulaba los desequilibrios territoriales consecuencia de la prestación de los ser-

vicios con diferente intensidad en cada una de las Comunidades Autónomas. Este período denominado “transitorio” simplemente pretendía que los servicios transferidos se prestaran en cada Comunidad Autónoma con la misma intensidad con que los venía prestando la Administración del Estado.

b) Un segundo período que comprende los dos quinquenios que van desde el 31 de diciembre de 1986 al 31 de diciembre de 1996.

Estos dos quinquenios, que ya se consideran como el período definitivo, se caracterizan, porque en cumplimiento del principio de igualdad se aplicó un criterio de equidad en la asignación de los recursos financieros constituido por un conjunto de variables socio-económicas y geográficas que quieren representar el coste medio del conjunto de los servicios transferidos. En el momento inicial de cada uno de los dos quinquenios dos Comunidades Autónomas con los mismos valores para las variables elegidas como criterio de equidad recibirán los mismos recursos, cualquiera que sea la situación inicial consecuencia de las transferencias de los servicios.

La asignación de los recursos obedece a una ecuación que responde a la siguiente forma en el quinquenio 1992-96:

$$F_i = a \cdot P_i + b \cdot S_i + c \cdot D_i + d \cdot I_i + e \cdot U_i + f \cdot P R_i + g \cdot E F_i$$

en la que a, b, c, d, e, f y g representan la cuantía de los recursos anuales que cada Comunidad Autónoma recibe por cada unidad de las siguientes variables que integraban el criterio de equidad utilizado: Población, Superficie, Dispersión, Insularidad, Unidades Administrativas, Pobreza relativa y Esfuerzo Fiscal.

Con este criterio de equidad quedaban salvadas las diferencias iniciales en la prestación de los servicios, todas las Comunidades Autónomas recibían recursos proporcionales a los valores de las variables que representaban el coste medio de la prestación de los servicios en cada una de ellas.

Sin embargo, como el proceso de transferencias de servicios era permanente y la aplicación del criterio de equidad se realizaba únicamente al inicio del quinquenio, la financiación de los servicios transferidos a lo largo de ese quinquenio quedaba sin corregir, manteniéndose los desequilibrios territoria-

les hasta el inicio del siguiente quinquenio.

Por tanto la aplicación del criterio de equidad en el inicio de cada quinquenio tiene una doble finalidad, primero corregir los desequilibrios territoriales introducidos en la financiación autonómica como consecuencia de la transferencia de nuevos servicios a lo largo del quinquenio anterior y, segundo, actualizar los valores de las variables socio-económicas y geográficas utilizadas como criterio de equidad, con la finalidad de adecuar los recursos a los costes de prestación de esos servicios.

c) Finalmente, existe un tercer período, que es en el que nos encontramos en el que se ha vuelto a no aplicar criterio de equidad alguno.

En consecuencia, la financiación inicial en el quinquenio 1997-2001 está constituida por la suma de dos partidas con distinto tratamiento respecto a la equidad:

1) La financiación inicial del quinquenio 1992-1996, adecuadamente evolucionada con los índices previstos en el Método, que sí es consecuencia de la aplicación de un criterio de equidad, pero con los valores de las variables reconocidos en 1991.

2) El importe de las transferencias de servicios efectuadas a lo largo del quinquenio de 1992-1996, a las que no se ha aplicado ningún criterio de equidad.

La eliminación del criterio de equidad ha dejado sin resolver ambas distorsiones; especialmente grave para Andalucía es la no actualización de las cifras de población de derecho correspondientes a 1 de enero de 1995 y el mantenimiento de las de 1988 utilizadas en el anterior quinquenio.

2. Las variables que constituyen el criterio de equidad

El Método para la aplicación del Sistema de Financiación para las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996, que realmente constituye la última referencia sobre esta materia incluye dos tipos de variables:

- Variables geo-demográficas:
 - * Población.
 - * Superficie.

- * Unidades Administrativas.
- * Dispersión, e
- * Insularidad.

- Variables redistributivas:

- * Pobreza relativa.
- * Esfuerzo Fiscal.

El primer grupo de variables aportan recursos a todas las Comunidades Autónomas que tienen valores distintos de cero en cada una de esas variables; no es necesario aclarar que todas ellas son positivas, aunque en el caso de la variable Insularidad únicamente tienen valores distintos de cero las dos Comunidades insulares, es decir las de las Islas Baleares y Canarias.

Las variables del segundo bloque son variables de suma cero, es decir unas son positivas y otras negativas, por tanto no aportan recursos al sistema sino que, tal como su nombre indica, los redistribuyen en cumplimiento de lo establecido en el artículo Decimotercero. Uno. b) y d) de la LOFCA.

Naturalmente no todas las variables tienen la misma importancia en la financiación autonómica, su finalidad no es otra que representar para cada Comunidad Autónoma el coste medio de los servicios transferidos y dado que la financiación de la educación representa aproximadamente dos tercios del coste total de los servicios transferidos cuya financiación se ajusta al sistema LOFCA y que es indudable que se trata de un servicio intensivo en mano de obra resulta evidente que la variable Población deberá destacar por su importancia.

En el cuadro 1 adjunto se incluyen los pesos relativos de las variables en los dos quinquenios en que han tenido vigencia.

Como puede observarse la variable con mayor peso en la financiación autonómica es la Población y tal como se ha hecho notar al comienzo de este apartado en las Comunidades que tienen transferida la educación esa diferencia de ponderación se acrecienta llegando a alcanzar 90,5 puntos por ciento con la siguiente variable en importancia relativa que es la Superficie; incluso hay que hacer notar que del quinquenio de 1987-1991 al de 1992-1996 se produce un incremento en las ponderaciones de la variable Población, es decir, existía un fuerte consenso de que el coste de los servicios estaba fuertemente ligado con la población que recibía esos servicios.

Ciertamente la importancia relativa que debe atribuirse a la variable Población no está determinada en ninguna disposición normativa, pero el artículo Decimotercero de la LOFCA, que es el que establece como debe determinarse la Participación en los Ingresos del Estado, lo que viene denominándose PIE, señala como primera "base" para negociar el porcentaje de participación en los ingresos impositivos del Estado el coeficiente de población de cada Comunidad Autónoma. Todo el proceso de determinación de la financiación autonómica está impregnado de la necesidad de tener en cuenta la cuantía de la población, si así no fuera carecería de sentido que las Comunidades Autónomas tuvieran recursos diferentes, Andalucía contaría con los mismos recursos que La Rioja a igualdad de competencias, semejantes insensateces están fuera de toda

Cuadro 1. **Variables y ponderaciones. Comunidades Autónomas.**

| Variables | Quinq. 1987-1991 | | Quinq. 1992-1996 | |
|--------------|------------------|-----------|------------------|-----------|
| | CC.AA.151 | CC.AA.143 | CC.AA.151 | CC.AA.143 |
| Población | 77,7 | 59,0 | 94,0 | 64,0 |
| Superficie | 15,3 | 16,0 | 3,5 | 16,6 |
| Dispersión | - | - | 0,6 | 2,0 |
| Insularidad | 2,5 | 0,7 | 1,5 | 0,4 |
| Und. Admtva | 6,3 | 24,3 | 0,4 | 17,0 |
| SUMA | 101,8 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Pobreza Rel. | 1,4 | 4,2 | 2,7 | 2,7 |
| Esf. Fiscal | 2,6 | 5,0 | 1,8 | 1,8 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

consideración; si la finalidad de la financiación es cubrir el coste de unos servicios públicos asumidos por las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía resulta incuestionable que los elementos esenciales de la determinación de ese coste son los que deben marcar la cuantía de los recursos a recibir por cada una de las Comunidades Autónomas y sigue siendo incuestionable que la dimensión de la población que es necesario atender es uno de esos componentes fundamentales del coste de los servicios transferidos, ciertamente que también está condicionado por otros elementos, pero la Población debe tener, en todo caso una consideración relevante.

En el anterior cuadro 1 se recogen los porcentaje medios que representan cada una de las variables utilizadas en la financiación autonómica; sin embargo, tal como se ha indicado, la finalidad última del conjunto de las variables era constituir una "proxis" del coste efectivo de los servicios transferidos a cada Comunidad Autónoma y como es lógico en ese coste intervienen esos elementos con unos pesos diferentes, ese conjunto de ponderaciones para cada Comunidad concreta se recoge en los cuadros 2 y 3, que nos muestran, el primero la cuantía de los recursos en pesetas de 1990 y el segundo los pesos de las variables, resultado de la aplicación del Método aprobado para el quinquenio 1992-1996.

Con respecto a las variables distributivas y para el grupo competencial del Artº 151 de la CE., la Población representa en Andalucía el 94,3% y Cataluña el 97,3%, Galicia el 92,0% y Valencia con 97,0%.

En Canarias la Población representa únicamente el 79,1%, motivado porque su coste efectivo tiene un componente del que carecen el resto de las Comunidades de su grupo, la variable Insularidad.

En el grupo de las Comunidades Autónomas del Artº 143 de la C.E., dado que no tenían ninguna competencia en educación en 1992, fecha de la aprobación del Método, el peso de la Población es bastante menor, su peso medio es del 64%; el bloque fundamental de sus competencias como carreteras, obras hidráulicas, agricultura, montes, pesca, mercado interior etc. es menos intensivo en mano de obra y en el ejercicio de esas competencias tienen mayor importancia la superficie del territorio sobre el que se ejercen e incluso la propia actividad burocrática cuando se trata de tareas de control. Por ese conjunto de circunstancias el peso medio de la

población fue del 64%, pero con curiosas singularidades como son las de Madrid y Castilla-La Mancha.

En Madrid con una elevada población concentrada en una sola provincia y casi sin administración periférica porque sus servicios "periféricos" eran administrados desde el "centro" sus recursos dependen en un 93,4% de la Población, podría perfectamente compararse con el anterior grupo; por el contrario, Castilla-La Mancha, con poca densidad de población y cinco provincias, por tanto con cinco administraciones periféricas, recibe recursos que únicamente en un 50% están justificados por la población.

Hay, por tanto, en este grupo de Comunidades Autónomas una muy amplia variedad de situaciones, pero se encuentran en trance de desaparición al haber sido transferida la enseñanza universitaria a todas ellas y encontrarse en proceso de transferencia el resto de la enseñanza, lo que conllevará que todas las Comunidades se encuentren en el primer grupo o con diferencias competenciales no tan acusadas como hasta este momento. Cuando la Población representa un 64%, queda otro 36% para el resto de las variables que es un porcentaje con la suficiente importancia como para introducir serias desviaciones al cuantificar el peso relativo de la Población en cada caso concreto; sin embargo, cuando esta alcanza el 94% el seis por ciento restante únicamente da lugar a pequeñas desviaciones. Por tanto como inmediata consecuencia deseable debería suceder que la variable Población volviera a ser reinstaurada con su peso inicial del 94% o un porcentaje similar, tal vez algo menor debido a que entran en ese grupo Comunidades Autónomas como Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón y Murcia en las que la variable Superficie e incluso las Unidades Administrativas deben tener mayor importancia relativa.

En cuanto a la financiación sanitaria, la situación es simple e incongruente con la que se acaba de describir. Acorde con lo dispuesto en la Ley General de Sanidad se procede a repartir el Presupuesto del Servicio nacional de Salud entre tres conceptos: la población protegida, la asistencia hospitalaria a no residentes y compensación por docencia y una tercera partida denominada modulación financiera.

El primer bloque representa el 98,2% y se reparte en función del porcentaje de población que disfruta de la protección de la Seguridad Social; el segundo bloque

Cuadro 2. Cálculo de la financiación fuera fondo de las Comunidades Autónomas.

| Comunidad Autónoma | Variables distributivas | | | | | | Variables redistributivas | | | |
|-------------------------------|-------------------------|------------------|--------------------------|-----------------|-----------------|------------------------------|---------------------------|------------------|--------------------|--|
| | Población | Superficie | Unidades Administrativas | Dispersión | Insularidad | Suma Variables Distributivas | Pobreza Relativa | Esfuerzo Fiscal | Total Financiación | |
| Andalucía | 443.754,5 | 24.546,4 | 1.757,2 | 680,6 | | 470.738,7 | 25.525,8 | -8.524,2 | 487.740,3 | |
| Canarias | 95.025,6 | 2.037,0 | 1.269,1 | 241,8 | 21.599,4 | 120.173,0 | -407,0 | -1.925,8 | 117.840,1 | |
| Cataluña | 388.283,8 | 8.981,2 | 976,2 | 781,8 | | 399.023,0 | -23.083,7 | 6.977,2 | 382.916,5 | |
| Galicia | 182.161,9 | 8.279,1 | 976,2 | 6.662,3 | | 198.079,5 | 10.291,7 | -3.157,1 | 205.214,1 | |
| Valencia | 244.338,5 | 6.555,1 | 781,0 | 273,3 | | 251.947,9 | -1.628,1 | -5.998,5 | 244.321,4 | |
| Total art. 151 | 1.353.564,3 | 50.398,8 | 5.759,8 | 8.639,8 | 21.599,4 | 1.439.962,1 | 10.698,8 | -12.628,4 | 1.438.032,4 | |
| Aragón | 21.319,6 | 10.640,3 | 7.717,0 | 627,0 | | 40.303,8 | -1.976,9 | 284,1 | 38.611,0 | |
| Asturias | 19.815,9 | 2.359,2 | 3.858,5 | 2.879,7 | | 28.913,3 | 174,4 | 94,7 | 29.182,4 | |
| Baleares | 11.896,1 | 1.119,6 | 6.752,4 | 115,9 | 1.656,9 | 21.540,9 | -3.953,9 | -1.010,3 | 16.576,7 | |
| Cantabria | 9.223,8 | 1.181,0 | 3.858,5 | 396,5 | | 14.659,8 | 290,7 | 284,1 | 15.234,7 | |
| Castilla y León | 46.091,1 | 21.033,3 | 19.292,6 | 2.516,1 | | 88.933,1 | 2.849,1 | -3.030,8 | 88.751,4 | |
| Castilla-La Mancha | 29.952,8 | 17.692,1 | 11.575,5 | 673,4 | | 59.893,8 | 3.953,9 | -4.735,7 | 59.112,0 | |
| Extremadura | 19.687,2 | 9.289,7 | 5.787,8 | 258,4 | | 35.023,1 | 6.396,0 | -2.304,7 | 39.114,4 | |
| Madrid | 84.766,6 | 1.785,3 | 3.858,5 | 316,8 | | 90.727,1 | -18.432,1 | 26.109,3 | 98.404,3 | |
| Murcia | 17.776,4 | 2.527,1 | 3.858,5 | 396,1 | | 24.558,1 | 581,5 | -2.746,7 | 22.392,9 | |
| La Rioja | 4.573,1 | 1.124,1 | 3.858,5 | 104,8 | | 9.660,4 | -581,5 | -315,7 | 8.763,3 | |
| Total art. 143 | 265.102,5 | 68.751,7 | 70.417,8 | 8.284,5 | 1.656,9 | 414.213,4 | -10.698,8 | 12.628,4 | 416.143,0 | |
| Total Territorio Común | 1.618.666,7 | 119.150,6 | 76.177,7 | 16.924,2 | 23.256,3 | 1.854.175,5 | 0,0 | 0,0 | 1.854.175,5 | |
| Coefficientes 151 | 64.770,760 | 281,277 | 390,496 | 212,677 | 12.370,807 | | 581.454,189 | | 315.710,670 | |
| Coefficientes 143 | 17.508,343 | 223,300 | 3.858,512 | 410,854 | 3.023,523 | | 581.454,189 | | 315.710,670 | |
| Ponderaciones 151 | 94,00 | 3,50 | 0,40 | 0,60 | 1,50 | 100,00 | 2,70 | | 1,820 | |
| Ponderaciones 143 | 64,00 | 16,60 | 17,00 | 2,00 | 0,40 | 100,00 | | | | |

Cuadro 3. Importancia de cada variable en la financiación que viene determinada por las variables distributivas.

| Comunidad Autónoma | Variables distributivas | | | | | | Variables redistributivas | | | Total Financiación |
|-------------------------------|-------------------------|--------------|--------------------------|-------------|-------------|------------------------------|---------------------------|-----------------|--------|--------------------|
| | Población | Superficie | Unidades Administrativas | Dispersión | Insularidad | Suma Variables Distributivas | Pobreza Relativa | Esfuerzo Fiscal | Fiscal | |
| Andalucía | 94,27 | 5,21 | 0,37 | 0,14 | 0,00 | 100,00 | 5,42 | -1,81 | | 103,61 |
| Canarias | 79,07 | 1,70 | 1,06 | 0,20 | 17,97 | 100,00 | -0,34 | -1,60 | | 98,06 |
| Cataluña | 97,31 | 2,25 | 0,24 | 0,20 | 0,00 | 100,00 | -5,79 | 1,75 | | 95,96 |
| Galicia | 91,96 | 4,18 | 0,49 | 3,36 | 0,00 | 100,00 | 5,20 | -1,59 | | 103,60 |
| Valencia | 96,98 | 2,60 | 0,31 | 0,11 | 0,00 | 100,00 | -0,65 | -2,38 | | 96,97 |
| Total art. 151 | 94,00 | 3,50 | 0,40 | 0,60 | 1,50 | 100,00 | 0,74 | -0,88 | | 99,87 |
| Aragón | 52,90 | 26,40 | 19,15 | 1,56 | 0,00 | 100,00 | -4,91 | 0,70 | | 95,80 |
| Asturias | 68,54 | 8,16 | 13,35 | 9,96 | 0,00 | 100,00 | 0,60 | 0,33 | | 100,93 |
| Baleares | 55,23 | 5,20 | 31,35 | 0,54 | 7,69 | 100,00 | -18,36 | -4,69 | | 76,95 |
| Cantabria | 62,92 | 8,06 | 26,32 | 2,70 | 0,00 | 100,00 | 1,98 | 1,94 | | 103,92 |
| Castilla y León | 51,83 | 23,65 | 21,69 | 2,83 | 0,00 | 100,00 | 3,20 | -3,41 | | 99,80 |
| Castilla-La Mancha | 50,01 | 29,54 | 19,33 | 1,12 | 0,00 | 100,00 | 6,60 | -7,91 | | 98,69 |
| Extremadura | 56,21 | 26,52 | 16,53 | 0,74 | 0,00 | 100,00 | 18,26 | -6,58 | | 111,68 |
| Madrid | 93,43 | 1,97 | 4,25 | 0,35 | 0,00 | 100,00 | -20,32 | 28,78 | | 108,46 |
| Murcia | 72,39 | 10,29 | 15,71 | 1,61 | 0,00 | 100,00 | 2,37 | -11,18 | | 91,18 |
| La Rioja | 47,34 | 11,64 | 39,94 | 1,08 | 0,00 | 100,00 | -6,02 | -3,27 | | 90,71 |
| Total art. 143 | 64,00 | 16,60 | 17,00 | 2,00 | 0,40 | 100,00 | -2,58 | 3,05 | | 100,47 |
| Total Territorio Común | 87,30 | 6,43 | 4,11 | 0,91 | 1,25 | 100,00 | 0,00 | 0,00 | | 100,00 |

que recoge la asistencia hospitalaria a desplazados y la compensación por la enseñanza representa un 1,25%; finalmente, la tercera partida denominada modulación financiera tiene una importancia muy escasa, el 0,55% y está destinada a compensar a aquellas Comunidades que han perdido población con respecto al quinquenio 1993-1997 anterior.

La incongruencia del Gobierno se pone de manifiesto al aceptar para la Sanidad, la última cifra de población oficial, lo que se niega a aceptar para la educación y el resto de los servicios.

3. La población en la financiación local

3.1. En la financiación provincial

La financiación de las Provincias, Islas y Comunidades Autónomas Uniprovinciales que todavía no han integrado su financiación como Diputación con la correspondiente a Comunidad Autónoma se divide en los tres siguientes bloques:

- a) La Participación ordinaria en los Ingresos del Estado que para 1998 cuantifica en 41.238,5 millones de pesetas y que constituye la autentica participación.
- b) La Participación extraordinaria que tiene una finalidad compensadora, como ya se ha indicado y que se eleva a 359.459,5 millones de pesetas.
- c) La transferencia destinada al sostenimiento de los centros sanitarios de carácter no cicatriz que se eleva a 59.513,6 millones de pesetas.

La partida a que hace referencia la letra c) anterior se distribuye proporcionalmente a los déficit en que incurrieron en 1988 las Diputaciones Provinciales atribuibles al sostenimiento de los centros sanitarios no cicatrizados que fueron determinados mediante auditoría realizada por la Intervención General del Estado.

Las partidas a) y b) se distribuyen con arreglo a un conjunto de variables que con sus ponderaciones son las que se observan en el cuadro 4.

La variable Población tiene una doble consideración de una forma directa la población total interviene en el re-

parto con una ponderación del 70 por ciento, así como la que reside en municipios con menos de 20.000 habitantes con un 10 por ciento de ponderación; por tanto esta última se toma en cuenta dos veces, una primera incluida en la población total y otra segunda de forma exclusiva; finalmente, también interviene en la determinación del Valor Añadido Bruto provincial por habitante, aunque en este caso su intervención se limita a determinar un parámetro que posteriormente actúa sin tener en cuenta la dimensión poblacional de la provincia, un mismo V.A.B. por habitante proporcionaría los mismos recursos a Soria o a Barcelona.

A pesar de la observación que se acaba de hacer en el párrafo anterior "in fine" la Población representa un 80 por ciento de la financiación provincial, poniendo de manifiesto que la Población es un elemento esencial cuando se trata de cuantificar los recursos necesarios para asegurar la prestación de los servicios.

3.2. En la financiación municipal

El proceso de evolución de la financiación municipal ha dado lugar a que en este momento exista un procedimiento de asignación de recursos que parece mostrar una falta absoluta de sistemática; sin embargo no hay tal, el sistema general y primero consistía y la distribución del conjunto de los recursos a través de tres variables:

- La Población.
- El Esfuerzo Fiscal y
- Las Unidades Escolares.

La Población tenía y tiene un peso del 70 por ciento en el global de los recursos; sin embargo, el reparto por este criterio se realiza aplicando un coeficiente de ponderación a la población de cada municipio de tal forma que cuantos más habitantes de derecho tenga un municipio mayor es el coeficiente multiplicador correspondiente.

El cuadro 5 siguiente recoge variables y ponderaciones y el siguiente cuadro 6 los coeficientes que se aplican a la población por estratos.

La segunda variable, el Esfuerzo Fiscal, consta de dos partes, una primera que es el autentico esfuerzo fiscal y que se determina por división de los tipos impositivos reales aplicados por cada municipio entre los tipos máximos de gravamen que en cada figura impositiva puede aplicar según el estrato de po-

Cuadro 4. **Variables.**

| Variables | Ponderaciones |
|--------------------------|---------------|
| Población Total | 70,0 |
| Superficie | 12,5 |
| Poblac.Munic.<20.000 hb. | 10,0 |
| V.A.B.Prov/Población | 5,0 |
| Potenc.Prod.Energ.Elec. | 2,5 |
| Total | 100,0 |

blación en que se halla incluido.

En la determinación del esfuerzo fiscal interviene también el tipo medio del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, aunque únicamente con una ponderación del 20 por ciento y del 80 por ciento restante el descrito en el párrafo anterior.

Una vez determinado ese parámetro que busca comparar la recaudación máximo autorizada a cada municipio con la que realmente obtiene, así como el esfuerzo que sus habitantes realizan como media en el IRPF en la renta procedente de bienes inmuebles, todo ello se multiplica por el coeficiente poblacional, que no es otra cosa que un coeficiente que nos indica que tanto por uno de la población nacional reside en cada municipio.

En consecuencia, esta segunda variable equivale a la Población ponderada por coeficiente definido por el esfuerzo fiscal dividido por la población total. También en esta segunda variable interviene la Población de forma decisiva, casi puede asegurarse que de forma semejante a la anterior, ya que aquella está ponderada por un coeficiente que depende del estrato de población municipal en que está incluido el municipio y en este caso el coeficiente depende del esfuerzo fiscal.

La tercera variable tiene una finalidad distinta, pretende compensar a los municipios por el gasto obligatorio en que incurren por la limpieza y conservación de los colegios de enseñanza oficial; se distribuye en función del número de Unidades Escolares que están situadas en cada municipio.

La lectura de las Leyes de Presupuestos del Estado enmascaran el sistema que se acaba de describir como consecuencia del arrastre histórico, así hay un pri-

Cuadro 5. **Variables y Ponderaciones.**

| Variables | Ponderaciones |
|--------------------|---------------|
| Población | 70,0 |
| Esfuerzo Fiscal | 25,0 |
| Unidades Escolares | 5,0 |
| Total | 100,0 |

mer grupo de tres municipios, Madrid, Barcelona y La Línea de la Concepción que tienen asignada una cifra fija de financiación en un año determinado y a lo largo del quinquenio esa financiación evoluciona siguiendo las reglas del sistema.

Para Madrid y Barcelona la cifra inicial se determinó en virtud de las variables descritas, evolucionando con posterioridad en función de los índices determinados por:

- Los ingresos del Estado.
- El PIB nominal como tope máximo, y
- El índice de inflación como mínimo.

Las circunstancias que motivaron, en su momento, esta decisión fueron entre otras que tanto una como otra tenían pocas posibilidades de incrementar sus respectivas poblaciones, aunque las Áreas Metropolitanas si lo hicieran, es decir los incrementos de población se producirían en las ciudades del cinturón pero ambas capitales se verían obligadas a soportar prestación de servicios a poblaciones no residentes en las mismas, agravada esta situación por el hecho de que el reparto se realiza de forma sistemática con la última cifra de población oficial aprobada por el Gobierno.

Las previsiones se han cumplido con exactitud y para que ambas ciudades justificaran con las variables las cantidades que actualmente perciben deberían tener un coeficiente superior al 3,5, en lugar del 2,85

Cuadro 6. **Coeficientes por estratos.**

| Habitantes | Coeficiente |
|----------------------|-------------|
| Más de 500.000 | 2,85 |
| De 100.001 a 500.000 | 1,50 |
| De 20.001 a 100.000 | 1,30 |
| De 5.001 a 20.000 | 1,15 |
| Menos de 5.001 | 1,00 |

que según la Ley de presupuestos les correspondería.

La Línea de la Concepción es una clara excepción, las especiales circunstancias que concurren en este municipio ha dado lugar a que se le fije una cifra mínima para que pueda seguir funcionando y soportando costes fronterizos muy especiales que no sería justo que recayeran en sus habitantes a través de una mayor presión fiscal.

Una segunda excepción es la establecida en el Artº 72. Dos. Tercero de la Ley General de Presupuestos para 1998 que marca una percepción mínima para cada municipio igual a la que percibió en la liquidación definitiva de 1993. Esta garantía de mínimos se estableció porque la Población utilizada en 1993 dio lugar a fuertes trasvases con respecto a la que se venía utilizando que correspondía al Censo de 1991, unido a una modificación en el concepto de esfuerzo fiscal que mejoró este concepto pero incidió negativamente sobre ciertos municipios, por lo cual fue necesario garantizar a un conjunto de municipios que en pesetas absolutas seguirían percibiendo lo que entonces percibieron, en cualquier caso se trata de una condición de mínimos que debe de estar muy próxima a su extinción.

4. Conclusiones

Desde el inicio del proceso de descentralización del gasto público, y en el caso de las Corporaciones Locales desde fechas anteriores, se buscaron criterios para asignar recursos a las Haciendas Territoriales y siempre la población de derecho ha sido un criterio fijo para llevar a cabo tal fin, tanto si se trataba de reparto de rendimientos tributarios como de garantizar el coste de servicios transferidos como se acaba de exponer; por tanto puede afirmarse que:

1) En la financiación autonómica hay una primera época, que se viene denominando transitoria, en la que los recursos de las Comunidades Autónomas fue una simple suma del coste de los servicios transferidos, actualizada de ejercicio en ejercicio según el incremento del gasto público.

2) Que la necesidad de dar cumplimiento a los principios de igualdad, solidaridad y reequilibrio territorial obligó a buscar criterios objetivos para

la asignación de los recursos a las Comunidades Autónomas, dando inicio al período definitivo.

3) Que la Población de derecho se convirtió en el criterio básico y fundamental para la asignación de los recursos a las Comunidades Autónomas desde el mismo momento en se inició el período definitivo.

4) Que los valores de las variables utilizadas como criterio de equidad para la asignación de los recursos se actualizaron de forma sistemática al inicio de cada quinquenio.

5) Que en la financiación sanitaria, el propio Gobierno ha aceptado que la población represente un 98,2% y que se actualice la del anterior quinquenio con las últimas cifras oficiales conocidas correspondientes a la Renovación del Padrón Municipal a 1 de mayo de 1996.

6) Que en el caso de las Corporaciones Locales desde el inicio del proceso de distribución del Fondo de la participación en los ingresos del Estado, denominado primeramente de Cooperación Local, la variable población fue un criterio clave que representa para las Provincias un 80% y para los Municipios un 95%.

7) Que la normativa reguladora de la distribución entre las Corporaciones Locales salva, incluso, los periodos quinquenales para aplicar tan pronto se aprueba oficialmente las nuevas cifras de población provincial y municipal.

Que en definitiva, como no puede ser de otra forma, la financiación de los servicios públicos tiene que estar fuertemente ligada con el volumen de usuarios de los mismos, aunque el coste de prestación de esos servicios tenga otros factores que también sea necesario tener en cuenta.

Cualquier intento de desvincular población y coste de los servicios resulta carente del menor soporte técnico y jurídico y desde luego la decisión de no aplicar un criterio de equidad para cuantificar de forma objetiva y transparente la asignación de los recursos es un muy grave paso atrás que coloca a las Comunidades Autónomas en clara situación de indefensión ante la posible arbitrariedad de la Administración del Estado.