



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo Fin de Grado

Financiación autonómica en España. Problemas del  
modelo actual y líneas propuestas

Autora

Teresa Arciniega Arroyo

Director

Julio López Laborda

Facultad de Economía y Empresa

2015



Autora: Teresa Arciniega Arroyo

Director: Julio López Laborda

Título: Financiación autonómica en España, problemas del modelo actual y líneas propuestas

Titulación vinculada: Grado en Economía

## Resumen

La Constitución Española establece la división del Estado en entes territoriales, constituyendo las Comunidades Autónomas el segundo nivel organizativo, sobre el que recaen los servicios asociados al Estado del Bienestar. Los recursos económicos que disponen junto a las facultades normativas y de gestión, están regulados para la mayoría de las Comunidades Autónomas en la LOFCA, siendo el modelo de financiación el marco legal básico por el que se distribuyen dichos recursos.

El modelo de financiación autonómica ha suscitado, desde el inicio de la descentralización numerosos debates políticos y no pocas tensiones territoriales, argumentando, con bastante razón, la existencia de desajustes y asimetrías entre las diferentes regiones.

En este trabajo se plasman las premisas teóricas sobre las que debe desarrollarse un sistema de financiación, se analizan las carencias del modelo actual, tomando como referencia los estudios elaborados por los gobiernos autonómicos en junio de 2014 a instancias del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y, finalmente, se hacen propuestas para la elaboración del siguiente modelo.

## Abstract

The Spanish Constitution establishes the division of the State into territorial entities, where the Comunidades Autónomas are the second organizational level; their main responsibilities are associated with welfare state services.

The LOFCA is the basic legal framework to distribute the financial resources available; it regulates the legislative and management rules for most of Comunidades Autónomas.

The regional financing model has generated, since the beginning of decentralization, with enough reasons, numerous political debates and not a few territorial tensions, because of the existence of imbalances and asymmetries between regions.

In this work the theoretical premises are reflected to know how a regional financial model system should be developed, the shortcomings of the current model are analyzed with reference to the studies by the regional governments in June 2014, at the request of the Council of Fiscal and Financial Policy, and finally I make proposals for the development of the model in the future.



## Índice

1. Introducción .....	6
2. Objetivos y estructura del trabajo.....	7
3. Modelo de financiación. Elementos teóricos .....	8
3.1. Teoría del federalismo fiscal.....	8
3.2. Ingresos propios .....	11
3.3. Ingresos transferidos .....	11
3.4. La descentralización en España .....	13
3.5. Recomendaciones teóricas .....	14
3.6. Algunos rasgos comunes entre Bélgica, Italia, Alemania y España .....	16
4. Modelo de 2009. Consecuencias.....	19
4.1. Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales:.....	21
4.2. Población ajustada .....	22
4.3. Fondo de Suficiencia Global.....	22
4.4. Fondos autonómicos de Convergencia .....	23
4.5. Fondos de Compensación Interterritorial.....	23
4.6. Tributos cedidos y tasas afectas .....	24
4.7. Coordinación, colaboración y gestión.....	24
4.8. Cálculo de la recaudación normativa .....	25
5. Problemas identificados y constatados por las CCAA.....	29
5.1. Problemas generales.....	29
5.2. Año base para el cálculo de los valores iniciales .....	32
5.3. Lealtad institucional.....	32
5.4. Autonomía financiera y desequilibrio vertical.....	33
5.5. Desfase en las liquidaciones del Estado con las CCAA .....	34
5.6. Mantenimiento del Statu quo .....	35
5.7. Población ajustada .....	36
5.8. Criterios de reparto de recursos adicionales .....	39
5.9. Recursos adicionales al sistema de financiación .....	40
5.10. Limitaciones en el cálculo de la capacidad normativa.....	40
5.11. Pérdida de ordinalidad. Convergencia .....	40
6. Líneas futuras .....	42
7. Consideraciones finales.....	47
Bibliografía.....	49
Anexo1 .....	53



# 1. INTRODUCCIÓN

El Artículo 2 de la Constitución Española de 1978 garantiza el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas, este artículo se desarrolla en uno posterior, el 137 que dice “*el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan*”. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

A partir de 1978, año de inicio del proceso de descentralización política, ha habido hasta hoy un continuo traspaso de competencias (puede verse el total de acuerdos en el Anexo 1) desde el nivel central hacia el nivel autonómico. En 2002, y tras diferentes etapas, quedó por fin completado el mapa autonómico con las competencias de educación y sanidad asumidas por las 17 comunidades; y aunque actualmente se ha dado por concluido este proceso, no puede decirse lo mismo en cuanto a su financiación.

Desde 2001, ha habido dos modelos de financiación, el de 2001 y el de 2009, con la insatisfacción por parte de los gobiernos autonómicos como denominador común: persistentemente han demandado del nivel central mayores recursos, mayor capacidad normativa y de gestión. Independientemente de la caracterización que se hace de España en la Constitución, no se puede negar que a efectos prácticos, nuestra nación se comporta como cualquier país federal y, como tal, es considerada por los especialistas.

Es necesario señalar que, al amparo de la Constitución y desde el principio de la democracia, coexisten dos regímenes de financiación muy dispares: el denominado común y el foral. Aunque este trabajo se centra fundamentalmente en el común, también aparece alguna referencia al foral.

En el modelo vigente actual, conocido como el de 2009<sup>1</sup>, estaba prevista su revisión a los 5 años, circunstancia que se cumplió en el pasado 2014, así que ahora es el momento de hacer balance y propuestas que mejoren la financiación autonómica, sobre todo si se tiene en cuenta la opinión de algunos expertos, que han calificado este modelo de defectuoso y mal diseñado<sup>2</sup>, y desde su puesta en funcionamiento le auguraron problemas.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera solicitó a los gobiernos autonómicos la elaboración de un análisis exhaustivo de la aplicación del sistema durante los 4 años que lleva implantado, los documentos aportados junto con los fundamentos teóricos del federalismo fiscal estudiados en la asignatura optativa de Hacienda Pública, y las principales características del sistema fiscal español estudiado en otras varias asignaturas son el soporte básico para la elaboración de este trabajo.

---

<sup>1</sup> Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

<sup>2</sup> López Laborda (2011) y otros.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA

Por un lado, la actualidad del tema, la controversia que suscita en un momento socio-político marcado por las medidas de austeridad unido a un contexto de crisis económica internacional, y por otro, la necesidad de establecer de una vez por todas, un sistema de financiación estable con unos criterios de reparto claramente definidos, que dote de los recursos suficientes a las CCAA y que garantice de forma justa la prestación de unos servicios de calidad independientemente del lugar de residencia de los españoles, sin privilegios y sin carencias por pertenecer a una u otra región, han sido los principales motivos para la elección de este tema como trabajo fin de grado. He de reconocer que, también, mi particular interés por la política ha jugado un papel destacable.

El trabajo tiene dos objetivos principales: primero, realizar un resumen del análisis que las CCAA han hecho en junio de 2014, que ponga de manifiesto los problemas que reiteradamente han declarado y, segundo la elaboración de una propuesta de modelo de financiación, basado en el anterior, que gire alrededor de los principios constitucionales del estado autonómico, que corrija las ineficiencias detectadas en el anterior y dotado del suficiente dinamismo como para que tenga validez durante un largo período de tiempo.

Este trabajo se ha estructurado en los siguientes epígrafes:

En el primero, de una forma teórica, se expone en qué consiste un modelo de financiación, ilustrándolo con referencias a países que disfrutaran de distintos grados de descentralización. Trato de definir los principales ejes sobre los que debe girar y los elementos que debe disponer, así como una serie de recomendaciones que servirán para elaborar la propuesta definitiva de modelo de financiación, todo ello sin ningún tipo de valoración subjetiva.

En un segundo epígrafe, describo el modelo de 2009: cuál es el marco legal, los instrumentos con los que se le ha dotado, sus criterios y los principales recursos. Se hace referencia a las cantidades disponibles, que se encuentran en cuatro fondos con diversa composición, con unos objetivos diferenciados a la vez que complementarios, buscando la equidad y la justicia del sistema. Además, enumero brevemente los cambios que supuso respecto al anterior modelo.

En el tercer epígrafe, y a partir del análisis que todas las Comunidades Autónomas del régimen común han elaborado a petición del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, resumo los problemas que han declarado así como las reivindicaciones y consideraciones que dirigen al . Esta sección la he estructurado, a su vez, en dos partes: en la primera, simplemente enumero los problemas reflejados y, en la segunda, explico con cierto detalle aquéllos que son comunes y que han calificado como graves una mayoría de comunidades.

Y en el cuarto epígrafe, a tenor de todas las consideraciones anteriores, basándome en el modelo teórico propugnado por el federalismo fiscal y teniendo en cuenta las aportaciones de los análisis autonómicos efectuados, propongo el modelo que considero más acertado, respetando los principios que he comentado anteriormente.

Finalmente, tras una revisión exhaustiva de los principales trabajos al respecto (sobre todo de los documentos que han presentado las Comunidades) del análisis de los datos disponibles en las bases del Ministerio de Hacienda y de organismos como FEDEA, acabo con las principales conclusiones.



### 3. MODELO DE FINANCIACIÓN. ELEMENTOS TEÓRICOS

#### 3.1. TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL

En este apartado trato de responder a la cuestión de cómo debe ser un modelo de financiación, cuestión nada fácil, incluso a nivel teórico, ya que no existe un análisis exento de connotaciones sociales y políticas que condicionan el tipo y la cuantía de bienes que debe proveer el Estado, así como el grado de descentralización por el que una sociedad opta.

Para evitar en la medida de lo posible valoraciones subjetivas, enfoco la cuestión tomando como referencia los postulados de la teoría del federalismo fiscal<sup>3</sup>, aceptada en la actualidad como la mejor vía para llevar a cabo un proceso de descentralización eficiente que respete los diferentes niveles de gobierno, aún a pesar de que tampoco existe una definición satisfactoria para todos los especialistas. Tanto es así, que en palabras de Musgrave, uno de los mayores expertos en el tema, *“el federalismo significa cosas distintas para personas distintas”*

A lo largo del epígrafe haré algunas referencias a otros países<sup>4</sup> que al mismo tiempo que España, han estado inmersos en procesos similares y a países que tienen una dilatada experiencia en sistemas de gobierno descentralizados.

Desde una perspectiva económica, el interés del federalismo fiscal en la estructura del gobierno recae sobre cómo ésta influye en la asignación de recursos y en la distribución de la renta de un sistema económico. Oates, otro de los principales expertos en la materia, afirma *“tiene poca importancia para el economista que la toma de decisiones a cada nivel concreto de gobierno esté basado en delegación o en atribución constitucional expresa. Lo que importa es simplemente que las decisiones respecto a los niveles de provisión de determinados servicios públicos para una jurisdicción específica reflejen en un grado sustancial el interés de los habitantes de esa jurisdicción”* (Oates, 1972).

Por el contrario, y desde una perspectiva política, lo relevante estriba precisamente en la diferencia entre la mera delegación de competencias y la atribución constitucional expresa de dichas competencias a otros niveles de la administración (descentralización fiscal o administrativa).

La distribución de las capacidades de gasto y de ingresos entre los distintos niveles de gobierno en la mayoría de los países se ha visto influenciada inicialmente por intereses políticos más que por argumentos económicos y España no es una excepción.

El nivel ideal de descentralización no existe como tal, sino en función de cada caso y época particular. Es más bien una cuestión política, porque se trata de un proceso en el que se reasigna poder y el entramado institucional es determinante para el resultado final y para el procedimiento.

En toda descentralización actúan factores político-institucionales que dificultan las soluciones teóricas óptimas. Pero la naturaleza política de la descentralización fiscal no debe excluir criterios de eficiencia, componente esencial de la teoría del federalismo fiscal.

---

<sup>3</sup> Ver Álvarez, Oates, Giménez Montero, etc para una mayor comprensión de la teoría.

<sup>4</sup> Existen en el mundo algo más de una veintena de países cuya organización política y fiscal se basa en una estructura federal, alrededor del 40% de la población mundial.

La descentralización se justifica bajo la premisa de que no todos los ciudadanos tienen las mismas preferencias, pero esto no debe ser excusa para que disfruten diferentes niveles de servicios. Es obvio que el lema que debería regir a la hora de establecer un sistema de financiación acertado, tendría que ser **“si pagamos todo lo mismo, el nivel de servicios debe ser el mismo”**. Este lema refleja el principio de solidaridad que la mayoría de los países procuran entre sus ciudadanos, y que sus normas fundamentales recogen.

Si se profundiza en la cuestión, se verá que desde los 80 son muchos los agentes que abogan por una respuesta política de privatización y descentralización. De alguna manera, la búsqueda de competitividad, misión incompatible con los graves desequilibrios de las cuentas públicas en forma de déficit y endeudamiento más la preocupación por la eficiencia han facilitado la tendencia hacia una reorganización territorial diferente.

Pero también la descentralización se ha considerado como una alternativa a la globalización y a la necesidad de mantener la unidad nacional, respetando las singularidades de las regiones. Como ejemplo de respeto a las singularidades, se puede recurrir a Sudán, a las antiguas repúblicas Soviéticas o a Canadá.<sup>5</sup>

Aunque el estudio de la teoría del federalismo fiscal excede el propósito de este trabajo, no se puede seguir sin explicar (al menos de forma somera) sus fundamentos básicos. Dicha teoría estudia los problemas financieros que se derivan del reparto de funciones y servicios del sector público entre varios niveles de gobierno, proporciona las bases teóricas de una descentralización basada en la racionalización de la provisión de bienes y servicios en aras de una ganancia de eficiencia, que sin duda se vería ampliada si además se introdujeran mecanismos de evaluación y control tanto en los recursos públicos disponibles, como en las políticas aplicadas y, así, evitar duplicidades innecesarias.

A la vez que se han dado procesos de integración como el vivido en Europa, varias naciones han emprendido en los últimos 30 años un camino hacia una mayor descentralización de su estructura administrativa, lo que obliga a plantear la cuestión de qué administración debe ser responsable de las distintas funciones del sector público.

Ya he constatado unos párrafos atrás que la distribución del poder entre territorios e instituciones es la clave de un sistema descentralizado, y añadido, consecuentemente de un sistema democrático. Durante estos meses pasados se han vivido en España situaciones de tensión originadas precisamente por el reparto de poder, de ahí que un diseño óptimo, acertado y consensuado de un modelo de financiación, fortalecería la descentralización y la solidez del Estado.

Los planteamientos de la teoría del federalismo fiscal impulsada por los clásicos Musgrave, Oates y Tiebout tienen su reflejo en numerosas Administraciones Públicas de todo el Planeta. Según el enfoque musgraviano, las funciones del sector público son tres: **asignativa, distributiva y estabilizadora**. Cada una de ellas debe estar desarrollada por un nivel de gobierno. La función de asignación debe comprender la provisión de los bienes que el sector privado no produce de forma eficiente, el subsidio de actividades que podrían ser prestadas de forma subóptima y la realización de actividades que crean deseconomías externas. La función distributiva estaría destinada a realizar operaciones relativas a impuestos, transferencias y servicios públicos diseñados

---

<sup>5</sup> Una federación desde 1867 que introdujo cambios en la reforma constitucional de 1982.

para modificar la distribución de la renta producida por el mercado. Finalmente, la estabilización debe ajustar el volumen global de ingresos y gastos presupuestarios con el fin de mantener el pleno empleo y la estabilidad de precios.

Con carácter general, la división territorial de un país federal está estructurada en tres niveles principales de gobierno: central ostentado por el Estado, regional (en cada país las subdivisiones reciben un nombre diferente, en el nuestro son las Comunidades Autónomas, en Alemania los länder) y el tercer nivel, el local, compuesto por municipios y/o entidades de distinta índole. Por otro lado, el Sector Público debe realizar las funciones clásicas de asignación, redistribución y estabilización ya mencionadas con anterioridad. A partir de la propuesta de Musgrave el problema de qué nivel debe ocuparse de cada una de ellas queda, al menos, en un ámbito teórico más claro.

La teoría del federalismo fiscal determina qué nivel es el más eficaz para desempeñar cada una de las funciones. En un principio, la función de asignación debería estar en manos de los tres niveles, mientras que la estabilizadora y la redistribuidora es más conveniente que estén en manos del nivel central. Las políticas anticíclicas son claro ejemplo de la ventaja que tiene el nivel central sobre los regionales; no obstante, en los últimos años han surgido argumentos favorables para el desempeño por parte de los gobiernos subcentrales de políticas de estabilización, tal como se ha visto en el ámbito de la creación de empleo, fomento de las exportaciones o alguna otra actividad económica.

En cuanto a la redistribución, la movilidad interregional y los elementos que puedan favorecerla o restringirla, son la clave del éxito de las políticas redistributivas regionales, por lo que la mayoría de los autores se inclinan por encomendar esta función al nivel central.

Por último, y respecto a la asignación, la teoría reconoce la conveniencia de que cada nivel de gobierno se encargue de proveer aquellos bienes y servicios públicos cuyo ámbito de beneficios coincida con el ámbito geográfico sobre el que dicho nivel gubernamental es competente.

Pero no es suficiente solo con establecer un reparto de funciones entre los niveles de gobierno, hay también que definir con qué tipo de ingresos se van a financiar las competencias asumidas.

Desde el punto de vista de la autonomía financiera, la situación ideal sería que una región obtuviera todos sus ingresos no financieros mediante el ejercicio de su poder fiscal. Desde la perspectiva de la suficiencia, lo ideal sería que los ingresos no financieros fueran iguales al total de gastos no financieros. Pero como las situaciones ideales son eso, ideales y no reales, lo deseable es alcanzar el equilibrio financiero horizontal y vertical, junto a un grado de autonomía financiera coherente entre el reparto de competencias y el nivel de ingresos posible y políticamente asumible.

Por equilibrio financiero vertical se entiende aquella situación en la que todos los niveles de gobierno disponen de los ingresos que les permiten satisfacer sus necesidades de gasto en la misma proporción, los ingresos del nivel central, regional o local, divididos respectivamente por todas sus necesidades de gasto han de ser iguales. Mientras, el equilibrio financiero horizontal hace referencia a la proporcionalidad entre ingresos y gastos de un mismo nivel de gobierno. Aplicado a España, sería que en todas las Comunidades Autónomas el cociente entre el total de ingresos y gastos sea el mismo.

La siguiente cuestión a resolver en un país federal, (no solo de nombre sino “de facto” también) es respetando el equilibrio financiero horizontal y vertical, cómo se obtienen los ingresos y cómo debe hacerse el reparto de dichos ingresos entre los diferentes niveles de gobierno.

Antes de afrontar la cuestión anterior, conviene recordar los conceptos principales relacionados con los ingresos, así como su clasificación.

La estructura de ingresos para financiar los gastos de un nivel regional se sustenta en tres instrumentos: los impuestos propios, las transferencias propiamente dichas, y las participaciones impositivas, que se comportan como un híbrido entre impuestos y transferencias. La concreción de esta estructura, tanto en la vertiente de ingresos como en la de gastos, determina el grado de autonomía fiscal y la consecución del objetivo de equilibrio financiero.

### **3.2. INGRESOS PROPIOS**

Para distinguir si un impuesto es propio o no, lo determinante es si se ostenta la competencia normativa, total o parcialmente, ya que lo relevante es que el ente que establece el impuesto pueda actuar o no sobre el tipo impositivo. Ejemplos de este tipo de impuestos en Aragón, también en otras comunidades, son el IRPF, el IP o el impuesto sobre emisiones contaminantes, la DGA tiene potestad para modificar el tramo autonómico.

Los ingresos propios se pueden dividir en tributarios y no tributarios, y a su vez los tributarios se pueden clasificar en tasas, contribuciones especiales e impuestos, los no tributarios están compuestos por los ingresos patrimoniales y por el crédito público.

### **3.3. INGRESOS TRANSFERIDOS**

Se definen en esta categoría los recursos que desde un determinado nivel de gobierno se ponen en manos de otro nivel y que pueden tener muy diversa procedencia y objetivos. Es interesante y útil conocer su clasificación, ya que se establece atendiendo al propósito para el que se destinan. En primer lugar, hay que distinguir entre transferencias y participaciones impositivas. Las transferencias son, simplemente, cantidades de dinero que un nivel cede a otro.

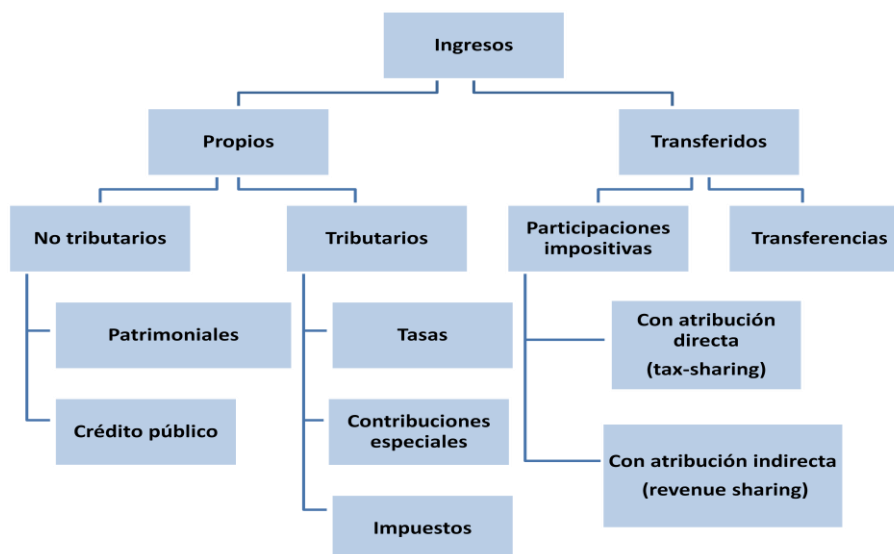
A diferencia de las participaciones impositivas, caracterizadas porque los diferentes niveles jurisdiccionales obtienen una parte de la recaudación de uno o varios impuestos, la participación se determina con atribución directa o indirecta utilizando para ello criterios de reparto. El IVA es en nuestro país un claro ejemplo de esta categoría.

Dentro de la categoría de transferencias se puede distinguir entre:

- De nivelación
- Condicionales o específicas, que a su vez pueden ser compensatorias o no compensatorias
- Incondicionales o generales.

Dependiendo del objetivo que se persiga deberá hacerse uso de un tipo u otro. El siguiente esquema sirve para visualizar esta clasificación.

**Gráfico 3.1: Clasificación del tipo de ingresos**



Las transferencias de nivelación tienen el objetivo de corregir los desequilibrios entre distintos niveles de gobierno, están destinadas a garantizar el equilibrio financiero horizontal y, también, el equilibrio financiero vertical; es imprescindible analizar el origen de tales desequilibrios porque si no podrían darse situaciones paradójicas no deseadas. La nivelación puede ser parcial o total. En la parcial no queda garantizado el equilibrio financiero horizontal. Es el modelo que, tras la reforma de 2008, adoptó Alemania.

Las reglas de reparto que se establezcan para estas transferencias deben basarse, en la correcta cuantificación de las necesidades de gasto, en la homogeneización de servicios mínimos y competencias y en la definición de indicadores de reparto acordes a la realidad.

La eficiencia en la asignación de recursos está asociada a la responsabilidad fiscal, entendiendo por responsabilidad fiscal el vínculo territorial entre ingresos y gastos, que solo lo aseguran los ingresos propios. A pesar de todo, es inevitable la existencia de desequilibrios entre las regiones del segundo nivel y entre éstas y el Estado. Para reducir estos desequilibrios, se efectúan transferencias entre los distintos niveles organizativos: desde unas regiones a otras y desde el Estado hacia las regiones. A las primeras se las conoce como transferencias horizontales (las del Fondo de Garantía) y, a las segundas, transferencias verticales, cuyo ejemplo más significativo en el modelo español son las cuantías del Fondo de Suficiencia<sup>6</sup>.

Resumiendo, la teoría del federalismo recomienda que la función redistributiva y la estabilizadora sean realizadas por el nivel central, aunque respecto a la estabilizadora, en los últimos tiempos, algunas voces, defienden cierto grado de compatibilidad con los otros niveles, y la asignativa que sea desarrollada por los tres niveles en función del carácter que tengan los bienes y servicios a suministrar.

<sup>6</sup> Más adelante se definen y caracterizan ambos fondos.

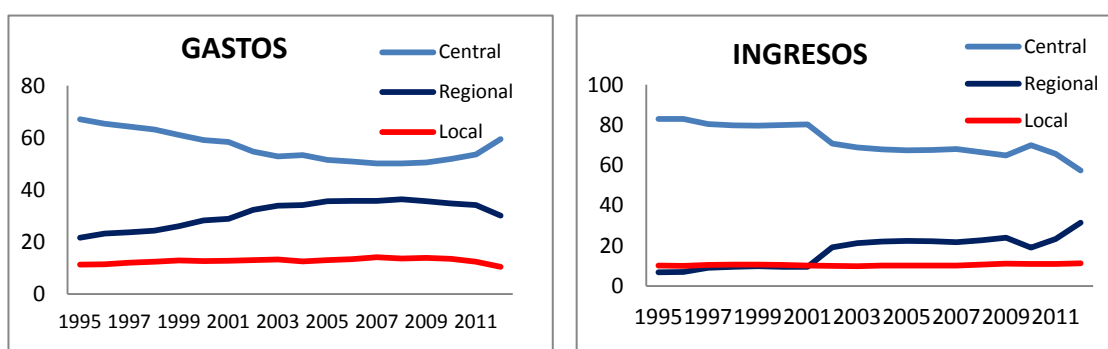
### 3.4. LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA

España constituye un caso atípico porque en muy pocos años, ha pasado de ser un estado fuertemente centralizado a ser, como se ha constatado anteriormente, uno de los más descentralizados del mundo, los rasgos que han caracterizado el proceso son:

- La descentralización se ha focalizado en la vertiente gastos y, a pesar de los avances logrados con el modelo de 2009, la vertiente de los ingresos sigue adoleciendo de un exceso de centralismo, originando así baja corresponsabilidad fiscal.
- El gasto total de las Administraciones no se ha visto reducido debido a la descentralización, más bien se ha aprovechado el momento para hacer crecer un sector público procedente de una etapa política muy distinta y que se caracterizaba por ser muy deficiente y muy raquítrico. Ahora, sin embargo, puede afirmarse que tiene unas dimensiones propias de países desarrollados.
- Las Comunidades Autónomas son los entes que han protagonizado el proceso, relegando a un plano inexistente la descentralización hacia el nivel local, originando una maraña<sup>7</sup> competencial que dificulta la adecuada provisión de bienes y servicios.
- El proceso hacia las regiones ha sido asimétrico, tanto en velocidad como en el modelo de relaciones resultante, circunstancia puesta de manifiesto en las importantes diferencias entre los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades y, sobre todo, por el modelo de financiación radicalmente distinto que disfrutaban el País Vasco y Navarra<sup>8</sup>.

En las dos gráficas siguientes se puede apreciar la evolución que España ha tenido en cuanto a descentralización en todos los niveles, en la vertiente de los gastos y en la de los ingresos.

**Gráfica 3.2: Porcentaje de gasto y de ingresos consolidados en los niveles local, regional, y central entre 1995 y 2012**



Fuente: elaboración propia.

Se ha visto anteriormente que la teoría del federalismo fiscal propone modelos basados casi exclusivamente en criterios de eficiencia: sin embargo, como consecuencia del diseño abierto de Estado descentralizado plasmado en nuestra Constitución, no es fácil definir un modelo definitivo, estable y, sobre todo, que satisfaga a todos sin generar

<sup>7</sup> López Laborda, (2013)

<sup>8</sup> Más adelante se comenta aunque con poco detalle este modelo, para ampliar información consultar bibliografía al respecto

tensiones ni demandas de cambio (de la Fuente, 2010). La poca consideración a criterios de eficiencia ha derivado en nefastas<sup>9</sup> consecuencias económicas que estaban latentes en el período de bonanza y que se han manifestado a raíz de la crisis económica.

España ha pasado a comportarse como cualquier país federal del mundo. El legado histórico junto con las consiguientes demandas de autogobierno y mayor nivel competencial explican el hecho. La Administración central gestiona actualmente apenas la mitad del gasto público que, junto a su escasa presencia relativa la hacen uno de los países más descentralizado del mundo, como evidencia de ello, se puede constatar que, en cuanto a los gastos se sitúa solo por detrás de Dinamarca, Suiza, Suecia y Estados Unidos<sup>10</sup>, y en cuanto a los ingresos solo por detrás de Estados Unidos y de Suiza.

El momento actual permite realizar una revisión crítica del modelo de financiación, entendido este no como una parcela aislada del Estado, sino como una vía para asegurar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad del sistema autonómico.

A raíz de la crisis económica y de los problemas financieros, muchas Comunidades Autónomas se han visto obligadas a recurrir al endeudamiento para hacer frente a sus gastos, con el consiguiente cuestionamiento del actual modelo competencial por no pocas voces, incluso desde determinados estamentos se ha llegado a plantear la conveniencia de que el Estado recupere algunas de las competencias que actualmente están cedidas, sin embargo ahora ya es tarde para replantearse su reasignación.

En España se optó por un sistema territorial organizado fundamentalmente en tres niveles, por tanto debería poder ser factible poner en marcha en cada Comunidad Autónoma, políticas diferentes que atiendan a las diversas preferencias y necesidades de los ciudadanos, haciendo transparente la conexión entre impuestos y servicios (responsabilidad fiscal). En mi opinión, no tendría sentido haber creado 17 comunidades autónomas para obligar a todas ellas a hacer exactamente lo mismo. En la realidad, parece que hay menos ciudadanos dispuestos a tolerar ciertas desigualdades que a reivindicar una uniformidad en la prestación de bienes y servicios públicos.

La Constitución española contempla el principio constitucional de igualdad entre todos los españoles; sin embargo, ha de interpretarse con cierta cautela: nadie duda sobre la actual autonomía de los gobiernos regionales para decidir libremente la composición de su gasto, otra cuestión diferente es la composición de sus ingresos.

Si se consideran los aspectos teóricos descritos en la sección anterior, la descentralización española no refleja la máxima de que la mayor o menor oferta de servicios públicos en el más amplio sentido del término, debe verse compensada por un mayor/menor tipo impositivo.

Es fácil constatar que en la actual distribución hay gobiernos regionales que disfrutan de recursos muy superiores a los de otras comunidades aunque la presión fiscal hacia los ciudadanos sea similar.

### **3.5. RECOMENDACIONES TEÓRICAS**

Una vez reflejado el grado de descentralización en España, los postulados teóricos del federalismo fiscal y los instrumentos de los que se dispone para llevar a la práctica una

---

<sup>9</sup> Álvarez, J.L. y Molero, J.C. (2011).

<sup>10</sup> En algunos ámbitos políticos se reclama el Estado federal, sin embargo en otros reconocen tal atributo.

organización territorial descentralizada, expondré las cuestiones que no pueden obviarse a la hora del diseño de un modelo de financiación.

Un modelo de financiación debe girar en torno a los principios de **autonomía financiera** y de **equilibrio financiero**. El primero implica que cada unidad territorial debe tener capacidad para tomar decisiones en materia de políticas públicas y, consecuentemente, para tomar decisiones sobre sus ingresos y sus gastos. Respecto al segundo, como he señalado en el apartado anterior, la situación de **equilibrio financiero**, horizontal y vertical, es aquella en la cual todos los niveles de gobierno disponen de los ingresos que les permiten satisfacer sus necesidades de gasto en la misma proporción, las transferencias entre el nivel central y los regionales o entre los niveles regionales tienen esta función, pero solo son deseables si no existe posibilidad de obtención de recursos propios ya que, cuantas más transferencias, menos autonomía financiera. Si se quiere asegurar el equilibrio financiero vertical hay que optar por ingresos propios y, además, debe existir visibilidad por parte de los ciudadanos.

El coste efectivo, concepto utilizado para valorar la prestación de un servicio, debería calcularse atendiendo exclusivamente a criterios económicos y evitando razones históricas o políticas, sin olvidar incluir mecanismos que reflejen su evolución o, más exactamente, la actualización para el futuro, introduciendo algún elemento dinámico a partir del año base considerado<sup>11</sup>.

Las tasas de crecimiento de la recaudación normativa y de las necesidades de gasto son diferentes entre comunidades. Por lo tanto, el grado de cobertura varía de un año a otro y de una comunidad a otra, en consecuencia, parece razonable fijar un grado de cobertura mínimo y calcular el importe de las transferencias de nivelación cada año, sin vinculación a la evolución de ingresos procedentes del nivel central.

Y, desde luego, lo que nunca debería suceder es que dentro del mismo país coexistan dos regímenes tan diferentes en su concepción, permitiendo que haya regiones que no participen del principio constitucional de solidaridad. La garantía del equilibrio financiero horizontal y vertical y el respeto por la solidaridad de todas las comunidades reduciría la presión a la que se ve sometido el , sea el que sea, por las CCAA.

En definitiva un adecuado modelo de financiación debe garantizar una serie de principios que, a la vista de todo lo expuesto en esta sección, pueden resumirse en:

- Garantizar la nivelación horizontal y vertical tanto estática como dinámicamente, mediante un mecanismo de evolución que refleje las circunstancias reales, tanto de necesidades de gasto como de ingresos (capacidad fiscal).
- Recalcular anualmente el importe de las transferencias de nivelación.
- Garantizar la autonomía financiera en la vertiente de gastos y en la de ingresos.
- Definir y cuantificar adecuadamente sus necesidades de gasto<sup>12</sup>.
- Cuantificar la recaudación normativa de los tributos en el año base.
- Las comunidades con mayor capacidad fiscal deben ser las que dispongan de más recursos per cápita.

---

<sup>11</sup> Ahora evoluciona según lo hace el Ingreso Tributario Estatal (ITE)

<sup>12</sup> Este es uno de los aspectos clave para que tenga éxito un modelo



- Evitar las desigualdades prolongadas entre regiones mediante mecanismos que favorezcan la convergencia regional y sean compatibles con el principio de ordinalidad.
- Ser flexible en la obtención de recursos. Los recursos deberán estar compuestos por una adecuada combinación de instrumentos fiscales.
- Elegir un estándar de referencia para los bienes y servicios que han de entrar a formar parte del cómputo para la financiación (es una cuestión discrecional que se decide en cada momento).
- Adecuar el reparto de los elementos formales de cada tributo a la función que se le asigna a ese tributo.
- Respetar el principio de solidaridad y suficiencia, garantizando un nivel equivalente de prestación de servicios en todo el territorio.

La cuantía de las transferencias basadas en las premisas anteriores dependerá del grado de convergencia y de diferenciación que se quiera obtener. En el apartado relativo a propuestas concretaré lo que en mi opinión debería transferirse.

### **3.6. ALGUNOS RASGOS COMUNES ENTRE BÉLGICA, ITALIA, ALEMANIA Y ESPAÑA.**

Una vez expuesto en los epígrafes anteriores cómo debe ser un modelo de financiación en un estado descentralizado, me ha parecido interesante reflejar en unos pocos párrafos las características generales, a modo de ejemplo, de tres países de nuestro entorno, Bélgica, Italia y Alemania, con los que compartimos bastantes aspectos relativos a la financiación.

#### **3.6.1. BÉLGICA E ITALIA**

Según el análisis del profesor López Laborada, Bélgica, España e Italia han experimentado un proceso reciente de descentralización del sector público, más intenso en la vertiente de los gastos que en la de los ingresos. En Bélgica, las competencias en sanidad están fundamentalmente en el nivel central, lo mismo que las de Educación en Italia. En España, ambos servicios están atribuidos al nivel autonómico.

El porcentaje de gasto público gestionado por el nivel local, a diferencia de los otros niveles es similar en los tres países.

Los tributos regionales belgas y los derivados italianos son equivalentes a los tributos cedidos españoles, en los tres casos se trata de tributos establecidos por el Estado, el cual cede determinadas competencias a los entes regionales.

Esta configuración de los tributos combina satisfactoriamente el mantenimiento de una armonización tributaria mínima en prácticamente todo el territorio nacional, con la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal en las regiones, además de la realización por parte del nivel intermedio de su propia política tributaria.

Otro rasgo característico común del federalismo fiscal español, belga e italiano es la participación de las regiones en la recaudación de los dos grandes impuestos de sus respectivos sistemas. La tendencia de los nuevos modelos, tanto en España como en Italia, ha ido marcando una elevación del porcentaje de participación en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales. En España son cedidos y en Bélgica e Italia establecen recargos.

Un problema de esta estructura tributaria es que, respecto a los tributos propios y en sentido estricto, los tres países en el nivel intermedio de gobierno, tienen dificultad a la hora de encontrar materias imposables no gravadas ya por el nivel central.

Los tres países se caracterizan, también, por tener establecidas unas transferencias de nivelación con las que se trata de reducir las diferencias existentes en la capacidad fiscal y en las necesidades de gasto de las regiones. Este mecanismo tiene singularidades propias en cada país, que no se detallan (excede el alcance del trabajo).

En Italia, la capacidad fiscal regional se calcula de manera que no puedan producirse transferencias negativas y, también, ha introducido la famosa “cláusula de ordinalidad”, como Alemania y Canadá.

Como resumen, se puede concluir que:

- España, en comparación con los otros países, presenta un grado de descentralización bastante mayor en la vertiente gastos que en la de ingresos.
- La estructura de la financiación básica es la misma en los tres, basada en la cesión de tributos y en la participación en los grandes impuestos estatales.
- Los servicios públicos fundamentales tienen un tratamiento especial en España e Italia, otorgándoles un sistema de nivelación específico.

### **3.6.2. ALEMANIA**

Habitualmente se recurre a Alemania como país de referencia en cuestiones de descentralización, se utiliza como ejemplo para explicar los diferentes niveles competenciales, la financiación que cada uno de ellos dispone y cómo se lleva a cabo el reparto de recursos entre los distintos niveles de gobierno. Por ello, de forma resumida, encuentro interesante describir algunos de los rasgos de este modelo de financiación.

En este país, el derecho a establecer tipos impositivos y bases imposables está muy centralizado. El gobierno central tiene el derecho a legislar en todas las áreas relativas a la imposición donde, al menos, parte de los ingresos recaben en su presupuesto. Si la recaudación impositiva está compartida entre el gobierno central y las regiones, la legislación del Parlamento Federal tiene que ser ratificada por la Segunda Cámara, esto es así para el IRPF y el IVA. La realidad es que la autonomía impositiva a escala regional es insignificante. Sin embargo no sucede lo mismo en el nivel local.

El sistema alemán, a diferencia de los otros, se basa en la participación regional en los grandes tributos del sistema fiscal (IRPF, Sociedades, IVA), sin competencias normativas individualizadas. Tampoco Canadá, Estados Unidos o Suiza, países de muy amplia descentralización tributaria, disponen de esta capacidad normativa, en detrimento de su propia autonomía financiera.

La distribución de los ingresos derivados de impuestos entre los tres niveles de gobierno en Alemania se guía por dos sistemas coexistentes: participación en los ingresos y separación de ingresos.

Así, el IRPF se distribuye en los tres niveles, el 15% se asigna a los gobiernos locales, el resto se reparte por igual entre el gobierno central y el regional. Tras este reparto vertical, los ingresos procedentes del IRPF y del impuesto sobre sociedades tienen que ser distribuidos horizontalmente entre los gobiernos regionales y locales. Dicho reparto se lleva a cabo en función de la residencia de los contribuyentes.

En el IVA las reglas son menos rígidas. La Constitución establece un conjunto de principios de forma que la distribución debe ser tal que asegure que cada nivel sea capaz de hacer frente a sus compromisos de gasto. La distribución horizontal del IVA es bastante compleja.

Respecto a sociedades hay un impuesto que se reparte entre el nivel central y el regional, y un impuesto local sobre el beneficio de las empresas, el cual parte va al gobierno central y parte a los gobiernos regionales.

La recaudación de la mayoría de los demás impuestos no se comparte<sup>13</sup>.

En cuanto a la nivelación en el sistema germano, interactúan la horizontal y la vertical. En una primera etapa, la recaudación impositiva acordada para las regiones como grupo, se distribuye horizontalmente de acuerdo con el origen local. Esta regla se aplica a impuestos cuya recaudación es exclusiva de las regiones. Con el IVA se sigue otra regla ya que no tiene sentido el reparto en función del origen, tras la distribución de los ingresos por IVA (solo puede ser destinado a nivelación un máximo del 25%), las diferencias en ingreso per cápita vía impuestos se hacen menores. Una segunda etapa se basa en la comparación de un indicador de capacidad fiscal con un indicador de necesidades fiscales de las regiones y, si las necesidades fiscales están por debajo de la capacidad fiscal, reciben unas transferencias procedentes del mecanismo de nivelación. Si la capacidad fiscal de una región está por debajo del 80% de sus necesidades fiscales, recibe el 75% de la diferencia hasta el límite del 80%. Es un sistema basado en un gran sentido de la solidaridad, si bien muy criticado por las regiones más ricas, debido a las singularidades derivadas de la unificación.

Finalmente, existen unas transferencias suplementarias financiadas por el gobierno federal.

Este sistema es duramente enjuiciado por los economistas, debido a la falta de transparencia, a la consideración de ser un sistema injusto, a la escasez de autonomía fiscal de las regiones, a la falta de incentivos de los gobiernos regionales a incrementar el nivel de ingresos impositivos y al exceso de endeudamiento regional.

En el cuadro siguiente se puede observar la participación de cada nivel de gobierno en los tres impuestos principales.

**Tabla 3.1: Participación en ingresos fiscales por gobiernos y tipos de impuesto**

	Renta	Sociedades	IVA
Federación	42,5%	50%	55%
Länder	42,5%	50%	43%
Municipios	15%	0%	2%

<sup>13</sup> Ver Federalismo Fiscal y Nivelación Fiscal en Alemania. Clemens Fuest.

#### 4. MODELO DE 2009<sup>14</sup>. CONSECUENCIAS

En este apartado, que es el núcleo del trabajo, voy a describir los elementos básicos que constituyen el sistema, sin entrar en valoración alguna sobre su diseño, señalando en primer lugar cual es la legislación básica que regula la financiación autonómica.

El marco normativo en el que se desarrolla la financiación autonómica gira en torno a la ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA).

Por su parte, el sistema vigente en 2014 está desarrollado en la ley 22/2009<sup>15</sup>, de 18 de diciembre, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, junto al Acuerdo 6/2009 de 15 de julio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y la reforma de la LOFCA<sup>16</sup> (ley orgánica 3/2009) son los instrumentos que han determinado los recursos con los que cuentan las Comunidades Autónomas, desde 2009 y durante 5 años, y prorrogado por el momento.

Con este régimen, conocido como común, coexiste el régimen foral implantado en los territorios del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, al amparo de la Disposición adicional primera de la Constitución, la cual establece que las relaciones de orden tributario y financiero entre estos territorios forales y el Estado vendrán reguladas por el sistema de Concierto o Convenio.

De forma muy general, en el régimen foral el sistema de financiación se caracteriza por tener la potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario, ello implica que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (actualmente todos excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y el IVA) corresponde a cada una de las tres provincias del País Vasco y a Navarra, contribuyendo a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas, a través de una cantidad denominada “cupó” o “aportación”.

Otra singularidad en cuanto a financiación, se produce en el archipiélago canario, por todos es sabido que Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo, incorpora a este contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la UE.

Ceuta y Melilla tienen la consideración de Ciudades con Estatuto de Autonomía, por lo que de conformidad con sus Estatutos, pueden ejercer funciones propias de las CCAA y funciones propias de Entidades Locales, circunstancia que condiciona la totalidad de recursos que reciben para financiar el ejercicio de ambas funciones.

En este nuevo sistema de financiación, con la ley 22/2009, cobra especial importancia la garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos

---

<sup>14</sup> Si se está interesado en ampliar conocimientos sobre el modelo se puede consultar López Laborda (2009 y 2010), Pedraja (2009) y Sevilla (2009). Un análisis profundo y riguroso del modelo de 2009, con estimación de sus resultados, es el trabajo de De la Fuente (2010). Sobre el estudio del nuevo modelo merecen también ser destacados el conjunto de estudios publicados por el IEB en el Informe sobre Federalismo Fiscal en España en 2009: Bosch (2010), Lago (2010) y Ruiz Huerta y García (2010).

<sup>15</sup> Esta ley ha sustituido a la 21/2001, de 27 de diciembre de 2001.

<sup>16</sup> Las modificaciones se han concretado en la ley 22/2009,

fundamentales, conforme al cual se persigue que los servicios públicos básicos sean prestados en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos en todas las CCAA y el desarrollo del principio de corresponsabilidad de las CCAA y el Estado.

Para delimitar el ámbito competencial de las CCAA, la LOFCA y más recientemente la ley 3/2009 recogen que los tributos establecidos por las CCAA no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado, y cuando el Estado en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imposables gravados por las CCAA, que a estas les supongan una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de las comunidades. Tampoco podrán recaer sobre tributos gravados por el ámbito local.

Los recursos procedentes de los mecanismos regulados por la ley 22/2009, que representan aproximadamente el 84% del total de recursos no financieros de las CCAA, proceden de los tributos cedidos y de 3 tipos de fondos. Se reparten atendiendo a unos criterios, que se explicarán más adelante.

- Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FG)
- Fondo de Suficiencia Global (FS).
- Fondos de Convergencia Autonómica, que a su vez se dividen en:
  - Fondo de Competitividad
  - Fondo de Cooperación

De forma aproximada, el peso de los fondos en la financiación global es de un 80% para el de Garantía, un 16,5% para el de Suficiencia y un 3,5% para los de Convergencia.

**Gráfico 4.1: Esquema de recursos reconocidos en la ley 22/2009**



Además las CCAA cuentan con otra serie de recursos adicionales, que forman parte igualmente del sistema de financiación y que son:

- Los recursos procedentes de impuestos propios y de recargos sobre tributos estatales.
- Las transferencias correspondientes al coste de servicios traspasados por el Estado y que no estuvieron contemplados en el sistema del año 2011.
- Fondo de Compensación Interterritorial.

- Financiación como entidades provinciales.
- Transferencias en concepto de subvenciones gestionadas, convenios y contratos-programa entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- Ayudas procedentes de la Unión Europea.
- Operaciones de crédito realizadas por las CCAA<sup>17</sup>.

Con todos estos recursos, las CCAA financian la totalidad de sus competencias aunque no todas las regiones disponen de las mismas competencias. Por ello, para efectuar comparaciones, los análisis se realizarán con la variable que se conoce como competencias homogéneas y que resulta de la resta de la financiación total del sistema menos las competencias que no tienen las demás comunidades.

Y, de forma extraordinaria, se dispone de 11.000 millones que se incorporan gradualmente al sistema y el reparto se establece según dos bloques: al primero de ellos se le atribuyen 3.772 millones de euros, y es para las regiones beneficiarias de los Fondos de Convergencia Autonómicos. Se incorporan en 2009. La otra parte, 7.400 millones, es para las regiones que cumplen ciertos criterios, de ellos 5.000 se incorporan también en 2009 y los 2.400 restantes en 2010. Siempre con su objetivo de disminuir los desequilibrios entre las regiones.

#### **4.1. FONDO DE GARANTÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES**

Creado a fin de cumplir con el primero de los objetivos del modelo. Se nutre del 75% de los ingresos tributarios normativos de las CCAA más una aportación adicional del Estado y se reparte proporcionalmente a las necesidades de gasto, utilizando como unidad de reparto la población ajustada. Es un indicador compuesto por diferentes variables ponderadas, y que en un apartado posterior detallaré. Cada año se actualizará este indicador reflejando las variaciones que puedan darse en cada región, de manera que el modelo adquiere un carácter dinámico del que carecía su antecesor, de esta forma quedan reflejados en la financiación los cambios de las circunstancias de cada ejercicio en cada región.

Bajo esta fórmula, subyace la estimación del coste relativo de provisión de los principales servicios públicos, no garantiza la prestación de servicios al nivel que sería óptimo, pero sí pretende hacerlo de forma que proporcionalmente queden cubiertas las necesidades de todos equitativamente, ofreciendo un nivel similar de prestaciones.

Se entiende como servicios públicos fundamentales los correspondientes a sanidad, educación y servicios sociales esenciales. Este bloque del sistema, puede calificarse de bastante adecuado, de forma teórica, en cuanto al propósito, a la cuantía que financia y a los recursos disponibles.

La cuantía que le corresponde a cada comunidad procedente de este fondo puede ser positiva o negativa, dependiendo de si las necesidades de gasto no alcanzan o exceden el 75% de los recursos normativos correspondientes a los tributos cedidos y tasas afectas. Dicho de otra forma, aquellas comunidades cuyo 75% de sus recursos normativos sea mayor que sus necesidades de gasto, aportará el excedente al sistema, en aras de la solidaridad interterritorial reflejada en la Constitución, y aquélla que no llegue a cubrir sus necesidades con el 75% de sus recursos normativos será receptora de este

---

<sup>17</sup> Todos estos recursos se enumeran en el número 1 del artículo 157 de las CE, y al que se dedica el apartado octavo.

fondo. En la primera situación, con datos de 2011, están Baleares, Cataluña y Madrid, con datos de 2012<sup>18</sup>, además de estas tres comunidades está también Cantabria, seguramente también lo estaría País Vasco y Navarra si no disfrutaran de un régimen de privilegios.

## **4.2. POBLACIÓN AJUSTADA**

El criterio de reparto del fondo de Garantía es la población, pero ajustándola según los siguientes criterios y las siguientes ponderaciones:

- Población real, 30%
- Población protegida equivalente (sanidad), 38%. En esta categoría se distinguen siete grupos de población según su edad.
- Menores de 16 años, (población en edad escolar obligatoria), 20,5%.
- Mayores de 65 años (población dependiente y envejecimiento), 8,5%.
- Superficie 1,8%.
- Dispersión (número de entidades singulares) 0,6%.
- Insularidad, 0,6%.

Esta ponderación pretende recoger el coste diferencial por habitante, por prestar los principales servicios públicos a un nivel uniforme de calidad en cada región. Así se introduce una corrección por el hecho de que los costes por habitante de los servicios públicos serán mayores en las regiones más envejecidas o más extensas.

## **4.3. FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL**

Se nutre del 25% de de los tributos cedidos y tasas afectas y financia a los servicios no fundamentales, calculadas las cantidades correspondientes de una forma peculiar, como la resta entre las necesidades globales de financiación y las de los servicios públicos fundamentales. Así se cubre la diferencia entre las necesidades y la recaudación normativa de cada comunidad, también las transferencias pueden ser positivas o negativas, pero de una forma casi aleatoria. En 2011 Valencia y Baleares obtuvieron un resultado negativo y en sentido contrario Cantabria y la Rioja obtuvieron unos ingresos muy relevantes, sin que haya nada objetivo que lo justifique.

El objetivo real de este fondo es que se alcance una suficiencia global, sin embargo está enfocado a la garantía del “status quo” en todas las competencias transferidas. Veremos en el epígrafe siguiente que es muy discutido este objetivo y que es uno de los elementos que confieren más inestabilidad al modelo. Evoluciona según los ingresos tributarios del Estado. La cuantía se fija de forma que la financiación de cada región en el año base, en ningún caso pueda ser inferior a la que hubiera resultado con el sistema anterior.

---

<sup>18</sup> Ver liquidación de 2012 en MINHAP <http://www.minhap.gob.es/esES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

#### **4.4. FONDOS AUTONÓMICOS DE CONVERGENCIA**

Se trata de dos fondos, uno de Competitividad y otro de Cooperación. Su objetivo común es favorecer la igualdad y aproximar en términos de financiación por habitante ajustado las Comunidades Autónomas de régimen común. El de Competitividad específicamente procura la igualdad en financiación homogénea per cápita mientras que el de Cooperación complementa el sistema con el objetivo de equilibrar el desarrollo regional, favoreciendo la convergencia regional en términos de renta, promoviendo principalmente inversiones destinadas a tal efecto.

El Fondo de Cooperación, que es el destinado a la convergencia regional, puede superponerse al Fondo de Compensación Interterritorial, destinado a proyectos de desarrollo regional. La dotación para 2009 se estableció en 1.200 millones de euros y ha ido disminuyendo progresivamente hasta que, en 2013, fueron algo menos de 580.000 euros. Pueden acceder a él las regiones con PIB per cápita inferior al 90% de la media de todas las Comunidades del régimen común. También las que se caractericen por una densidad y crecimiento de población desfavorecidos respecto a las otras regiones.<sup>19</sup>

El Fondo de Competitividad contaba en 2009 con 2.572,5 millones de euros, que se actualizarán anualmente con la tasa bruta acumulada de crecimiento de los ingresos tributarios no cedidos del Estado entre el año base y el año t. A esta variable se le denomina GITen<sup>20</sup>.

Su objetivo es evitar la competencia fiscal a la baja entre autonomías. Para su reparto se determinan, en primer lugar las regiones beneficiarias según un indicador de capacidad fiscal y un índice de financiación media por habitante ajustado antes de la aplicación de estos fondos. También existen una serie de restricciones sobre la cantidad de recursos que cada región puede percibir, considerados ambos fondos en su conjunto.

Una vez determinadas las comunidades beneficiarias, el reparto entre ellas se lleva a cabo proporcionalmente a su población ajustada, con los límites que la ley fija<sup>21</sup>.

#### **4.5. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL**

La regulación de estos fondos se recoge en la ley 22/2001, de 27 de diciembre (que, Introduce las modificaciones necesarias para dar cumplimiento al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de Julio de 2001).

Su objetivo es corregir desequilibrios económicos y hacer efectivo el principio de solidaridad. Sus recursos deben ser empleados en gastos de inversión y gastos corrientes asociados a la inversión, subdividiéndose a su vez en dos fondos: el de Compensación y el Complementario.

El Fondo de inversiones de Teruel (FITE) es un ejemplo de estos recursos.

---

<sup>19</sup> Se divide en dos tramos, 2/3 se distribuye entre todas las comunidades beneficiarias de acuerdo con su población real, corregida por la distancia entre el PIB p.c. de cada región y el promedio de la misma variable en el conjunto de las regiones beneficiarias del Fondo. El 1/3 restante se reparte en proporción a la población de las regiones que tengan una tasa de crecimiento de la población inferior al 50% de la media del territorio del régimen común.

<sup>20</sup>  $(GITen = ITen/ITen0)$

<sup>21</sup> La complejidad total del sistema de reparto no se refleja aquí, puede consultarse la bibliografía al respecto para profundizar en el tema.



En el esquema siguiente puede observarse la estructura básica del Modelo 2009

**Gráfico 4.2: Esquema de reparto de los ingresos y de los gastos del modelo**



Fuente: "El nuevo modelo de financiación de las CCAA" López Laborda, J.

#### 4.6. TRIBUTOS CEDIDOS Y TASAS AFECTAS

Una de las novedades importantes es el incremento significativo en el peso de las cesiones tributarias y en la ampliación de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas, lo que confiere al modelo una mayor autonomía financiera y descentralización tributaria.

En el nuevo modelo, la participación autonómica en los rendimientos del IRPF y del IVA se eleva del 33% al 50% y del 40 hasta el 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación. Se amplían las competencias normativas regionales en el IRPF respecto al mínimo personal y familiar, tarifas y deducciones autonómicas.

Las competencias normativas se ven mejoradas en tanto en cuanto que la escala autonómica del IRPF será objeto de iniciativa legislativa por cada Comunidad Autónoma, no siendo aplicable con carácter supletorio la tarifa complementaria regulada por el Estado.

En orden a mejorar la visibilidad del sistema por parte de los contribuyentes, se propone reflejar en los modelos de declaración y en las retenciones las participaciones de los dos niveles.

Estos cambios son, sobre el papel, positivos; sin embargo, en el apartado siguiente y a tenor de las manifestaciones realizadas por la mayor parte de las Comunidades Autónomas, se verá que en la práctica no han cumplido todo lo que sería deseable con el objetivo para el que se formularon.

#### 4.7. COORDINACIÓN, COLABORACIÓN Y GESTIÓN

Para reforzar y mejorar la colaboración entre las administraciones central y regional, se crea el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, integrando el Consejo Superior de Dirección y la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, al que se le otorgan competencias tanto en los tributos cedidos gestionados por el nivel central como en los gestionados por el nivel autonómico.

Además, las Comunidades que lo deseen podrán ejercer competencias en materia de revisión económico-administrativa contra los actos emanados de sus propios órganos de gestión en relación con los tributos cedidos totalmente, excepto en el Impuesto sobre la Electricidad.

#### **4.8. CÁLCULO DE LA RECAUDACIÓN NORMATIVA**

Este concepto obedece a lo que cada comunidad habría recaudado si todas ellas aplicasen las mismas escalas impositivas en los tributos que recaudan directamente y sobre los que tienen la capacidad normativa. En el caso de las participaciones regionales en los tributos que recauda la Agencia Tributaria Estatal, la propia Agencia calcula de oficio el rendimiento del tramo autonómico que se habría obtenido si la comunidad no hubiese hecho uso de sus competencias para alterar la escala de referencia que fija el Estado

Las aportaciones de las comunidades autónomas y las entregas a cuenta<sup>22</sup> se calculan con referencia a los ingresos normativos, no a los reales. Por lo tanto, errores o desviaciones en su cálculo repercuten positiva o negativamente en las cantidades que las comunidades recibirán o deberán aportar. Durante los primeros años de la crisis las diferencias entre las cantidades reales y las normativas fueron tan altas que fue imposible cumplir con los presupuestos.

Se modifica el cálculo de la recaudación normativa en el ITPAJD y en el ISD. En el primero, se establece para el año base del nuevo modelo, el 2007<sup>23</sup>, el 85 % del importe efectivamente recaudado en ese ejercicio y, para el ISD, el doble del valor normativo en 1999, actualizado hasta 2007 con el incremento de los ITE.

La evolución dinámica para estos tributos se realiza para el ITPAJD a través de la tasa de variación en cada comunidad, desde el 2009, de los rendimientos por IRPF, IVA e IIEE de Fabricación, sin ejercicio de la capacidad normativa. En los demás (ISD, tributos sobre el juego y tasas afectas a los servicios transferidos) se actualiza conforme a la variación de los ITE.

Se podría incluir aquí otro aspecto novedoso: la revisión del sistema de entregas a cuenta para evitar ilusiones financieras y desajustes en los presupuestos: pero, una vez más, he de decir que las comunidades en su valoración del sistema, una vez agotado y en fase de elaborar uno nuevo, han sido muy críticas con esta cuestión, debido a su inefectividad.

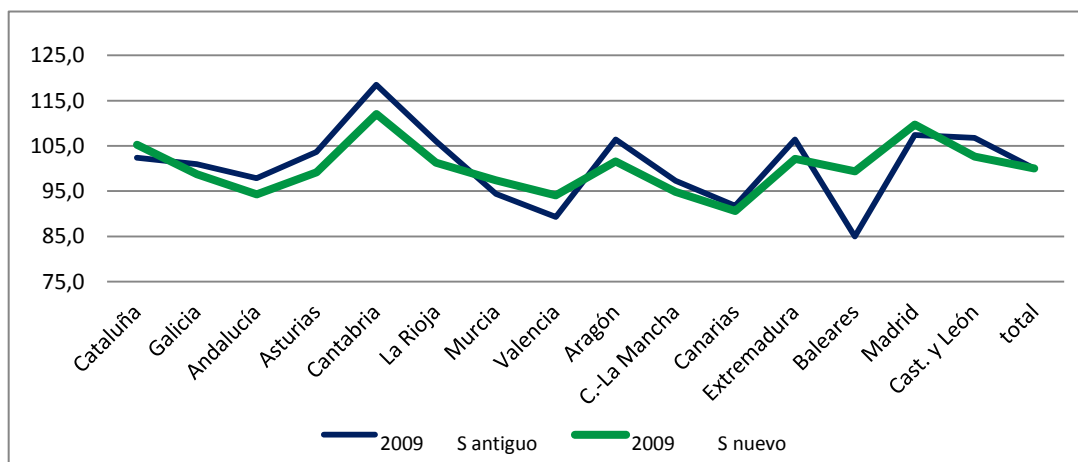
El gráfico 4.2 muestra el índice de financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado, en el año 2009, si se hubiera aplicando los criterios del sistema antiguo y del nuevo. Si se analizan los datos con detalle, las diferencias encontradas son difícilmente justificables en términos de financiación por unidad de necesidad. Baleares es la Comunidad que más gana con el nuevo sistema.

---

<sup>22</sup> Hay que tener presente que el ajuste se hace con dos años de diferencia.

<sup>23</sup> Se verá la polémica que ha suscitado la existencia de dos años base.

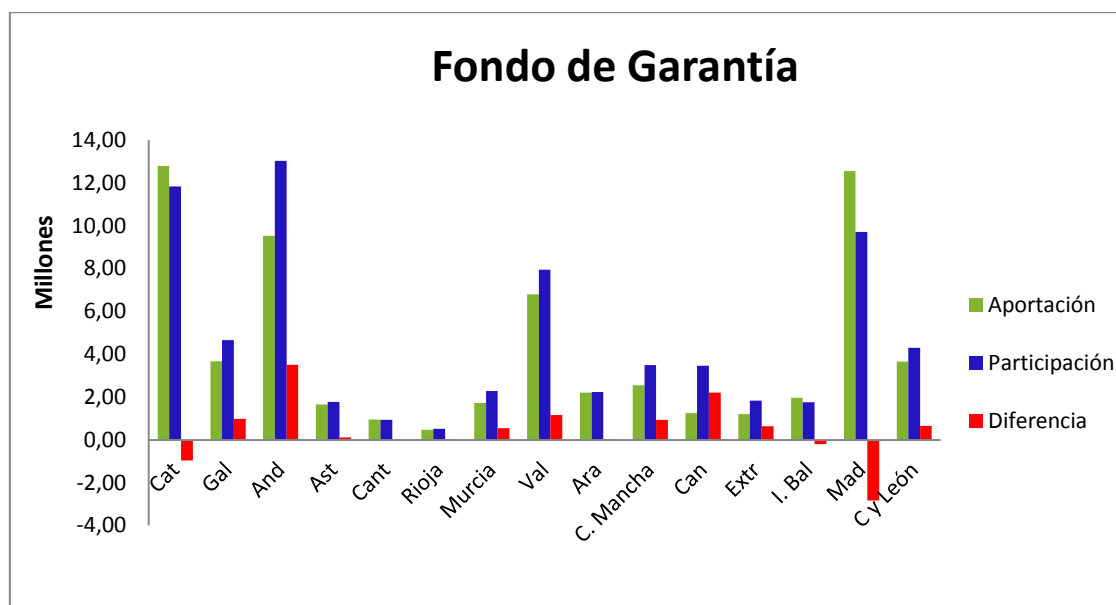
**Gráfico 4.2: Índices de financiación a competencias homogéneas en 2009 por habitante ajustado con el modelo antiguo y con el nuevo.**



Fuente: Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. Liquidación del año 2012. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas,

En los gráficos siguientes se visualizan las cantidades que componen cada fondo. El primero de ellos corresponde al de Garantía. Se observa la relación entre la aportación de cada comunidad y su participación: la diferencia es la transferencia de este fondo. Hay cuatro comunidades en negativo, Madrid, Cataluña, Baleares y Cantabria, el resto reciben del fondo. Aragón prácticamente se queda igual.

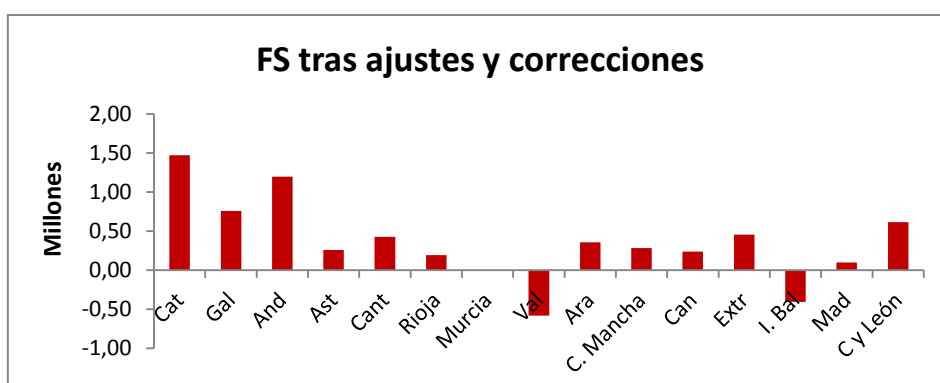
**Gráfico 4.3: FG, Cantidad aportada, recibida y diferencia en cada Comunidad**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. Liquidación del año 2012.

El siguiente muestra las transferencias del fondo de suficiencia. Cataluña es la que más recibe, seguida de Andalucía. Es importante observar la diferencia en el orden de magnitud respecto al de Garantía.

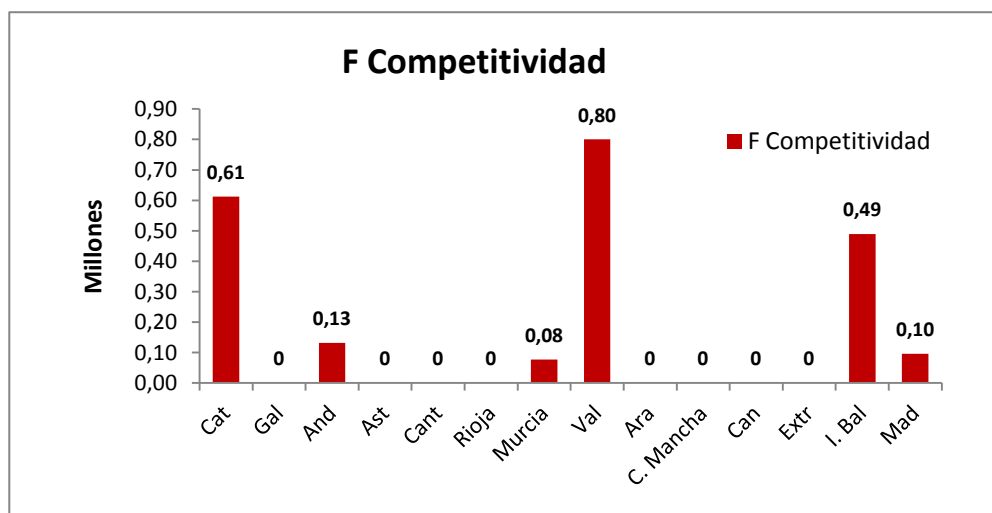
**Gráfico 4.4: Cantidades recibidas en cada Comunidad en el FS**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. Liquidación del año 2012.

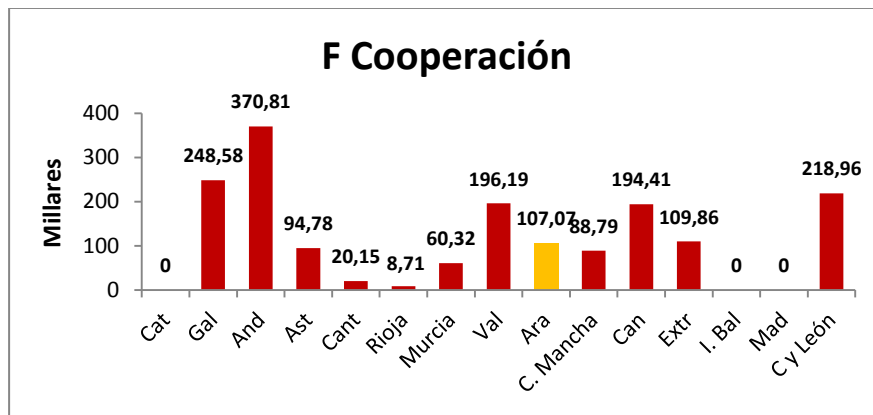
No todas las Comunidades Autónomas reciben Fondos de Convergencia; del de Competitividad, sólo 6 regiones tienen una transferencia positiva. Del mismo modo que anteriormente es importante ser consciente de la diferencia en el orden de magnitud respecto a los fondos anteriores.

**Gráfico 4-5: Cantidad recibida por cada Comunidad del Fondo de Competitividad**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. Liquidación del año 2012.

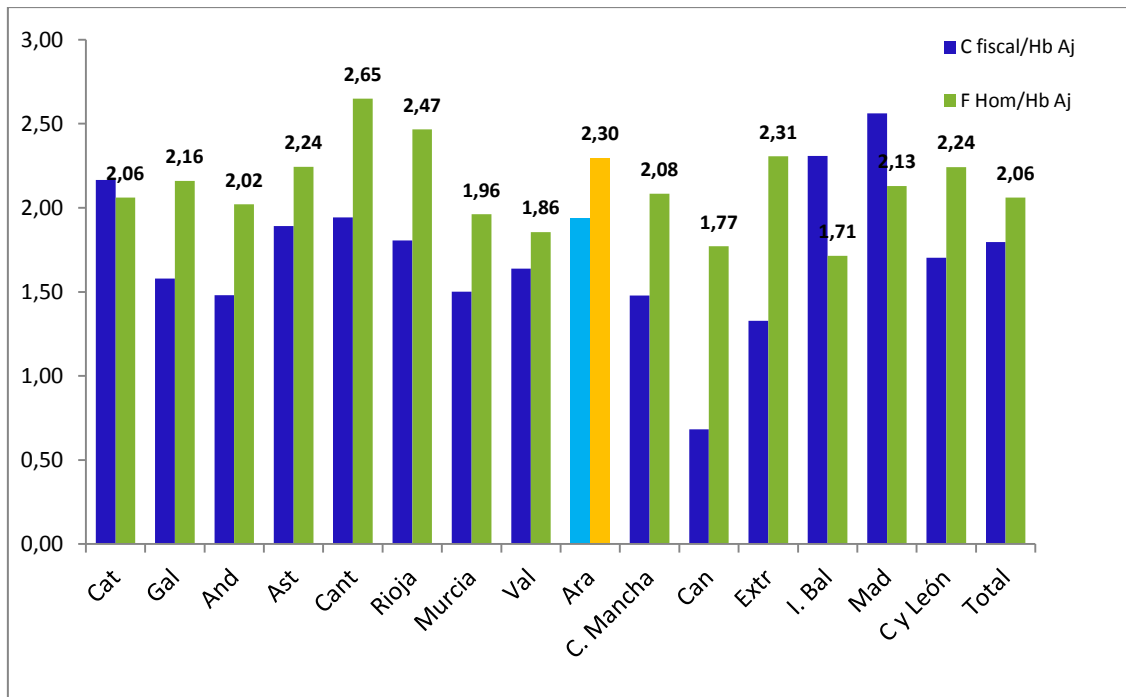
**Gráfico 4.6: Cantidad recibida por cada Comunidad del Fondo de Cooperación**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. Liquidación del año 2012.

Por último, en el siguiente gráfico se observa la capacidad fiscal por habitante ajustado frente a la financiación a competencias homogéneas también por habitante ajustado. Aragón tiene, como la mayoría de las regiones, menor capacidad fiscal que financiación a competencias homogéneas.

**Gráfico 4.7: Capacidad fiscal y financiación homogénea por habitante ajustado**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. Liquidación del año 2012.

## 5. PROBLEMAS IDENTIFICADOS Y CONSTATADOS POR LAS CCAA

En este apartado se van a reflejar los principales problemas así como las reivindicaciones que las distintas Comunidades Autónomas han manifestado respecto al actual modelo de financiación. Algunos de ellos son comunes a todas las regiones y otros son solo específicos de ciertas Comunidades. No se hace referencia de manera individualizada a cada Comunidad, salvo que el comportamiento de alguna de ellas sea destacable respecto a las demás.

En la reunión de Enero de 2014 del grupo de trabajo del Comité Técnico Permanente de Evaluación creado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Administración General del Estado hizo la petición a las Comunidades Autónomas de elaborar un documento en el que se reflejaran los efectos de la aplicación del sistema de financiación actual con el fin de abordar su reforma considerando las aportaciones de las comunidades.

En una primera parte de este apartado simplemente se van a enumerar los problemas de forma breve y, a continuación, se describe con cierto detalle los que más reiteradamente se han puesto de manifiesto en los documentos presentados y que mayor incidencia tienen en la financiación.

### 5.1. LISTADO GENERAL

De manera global, los aspectos comunes más negativos pueden agruparse en problemas de falta de equidad, de desacuerdo en la determinación de las necesidades de gasto, en la configuración de tributos, en el diseño de transferencias, en la evolución dinámica del sistema, o en la suficiencia de recursos.

#### *De los relacionados con la equidad o solidaridad del sistema destaco:*

- No se logran los objetivos de equidad, suficiencia y sostenibilidad pretendidos en la ley.
- El método para la cuantificación del coste efectivo, no obedece a la realidad.
- El procedimiento establecido para el cálculo de las necesidades individuales de financiación no garantiza ni la suficiencia financiera ni la equidad (Andalucía). Sin embargo, tampoco se ha establecido un criterio objetivo a la hora de cuantificar estas necesidades (Galicia).
- No disminuyen las diferencias de financiación entre Comunidades.
- No hay un patrón de solidaridad y coexisten dos regímenes muy dispares que favorecen el trato desigual de los españoles.
- Hay grandes diferencias con el País Vasco y Navarra en cuanto a que no están sometidas al mismo modelo de financiación, manteniendo unos privilegios históricos que no son comprendidos por casi ninguna Comunidad Autónoma. Estas comunidades tienen escasa participación en los mecanismos de solidaridad (Madrid). El principio de solidaridad no es justo.
- La existencia de dos modelos da lugar a una cesión tributaria asimétrica de difícil justificación.

- Las personas que más aportan al sistema no son siempre las que más reciben. Este hecho genera desincentivos a recaudar más que provocan problemas de financiación (Madrid).
- No todas las Comunidades tienen la misma capacidad para generar ingresos y, sin embargo, deben afrontar los mismos gastos. La carencia de una cuantía fija (como había en el modelo anterior) es un inconveniente; debería ser una variable más en el reparto. (Asturias, Castilla la Mancha).

#### *De los relacionados con el cálculo en las necesidades de gasto:*

- No hay garantía de que se preste un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales y, tampoco, se ha calculado nunca de forma objetiva y real su coste efectivo.
- En cuanto al gasto destinado a los servicios públicos fundamentales, hay grandes diferencias en cada comunidad. Y se observa cómo no teniendo porqué ser las que más gastan por habitante las que mayor gasto porcentual destinan a estos servicios.

#### *Arbitrariedad en el reparto de recursos adicionales:*

- Es una norma compleja, carente de transparencia y que no deja claro los criterios de reparto.
- Ausencia de un criterio claro de reparto de los recursos y, como consecuencia, falta de operatividad. Se ha definido una unidad de reparto: la población ajustada a partir de unas variables ponderadas que, si bien puede ser razonable, se desvirtúa cuando se utiliza en combinación con los criterios establecidos para recursos adicionales
- Se han creado fondos para complementar la financiación de los llamados “Servicios Públicos Fundamentales” que distorsionan el reparto que se ha logrado con el Fondo de Garantía, impidiendo tanto el equilibrio financiero horizontal como el vertical.
- Existe duplicidad de objetivos y criterios de reparto en los diferentes fondos del modelo.
- La capacidad fiscal de las CCAA se computa de diferente forma en un fondo u otro, dando lugar a valores diferentes de la misma magnitud (Baleares).

#### *Insuficiencia de recursos para afrontar los gastos y falta de autonomía financiera:*

- En teoría, se añaden al sistema recursos adicionales por una cuantía de algo más de 11.000 millones a los previstos según la recaudación normativa que se reparten con criterios heterogéneos y no siempre objetivos; sin embargo, en la práctica no se ha alcanzado esta cifra.
- En situaciones críticas tales como la vivida en 2012 (en la que hubo que hacer frente a una reestructuración del sistema bancario junto a un gran déficit respecto a la toma de medidas complementarias por parte del Estado) no hay margen de actuación para las Comunidades al ver mermados sus ingresos.
- Grandes oscilaciones en los tributos no sujetos a liquidación al ser los que mayor vinculación tienen al ciclo económico. En su día se asumieron competencias pensando en estos ingresos cuando, como consecuencia de la crisis, han

descendido considerablemente y se ha tenido que incurrir en déficits coyunturales que se han convertido en estructurales.

- Los recursos para la prestación de los servicios públicos fundamentales (los que se financian con el Fondo de Garantía) son insuficientes y no garantizan su sostenibilidad (Galicia y más).
- Existen todavía carencias en materia de autonomía financiera, fundamentalmente en la vertiente de los ingresos. Respecto a los gastos el grado de autonomía es aceptable, al menos, es lo que la mayoría de las Comunidades Autónomas transmiten en sus análisis.
- Entre la dotación total del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales en cada año y el gasto en los tres servicios (educación, sanidad y servicios sociales) para el conjunto de las comunidades, en ninguno de los años que el modelo ha estado vigente, ha podido financiarse la totalidad de este gasto<sup>24</sup>. En concreto, en 2009, sólo alcanza el 49,9%, pasando en 2010 al 60,9% y en 2011 al 65,9%.
- No se ha logrado mejorar la corresponsabilidad fiscal.
- Existen fuertes limitaciones por parte de la normativa estatal a la hora de establecer impuestos nuevos.
- El gobierno central tiene potestad sobre los gastos de las CCAA en la vertiente legislativa, por lo que obliga a asumir competencias sin otorgar financiación adicional.
- Se ha desvirtuado el porcentaje real de cesión de impuestos especiales (Madrid).

*Problemas relacionados con el momento de la liquidación y el dinamismo del sistema:*

- Sistema de anticipos a cuenta y liquidación de recursos.
- Momento de partida para realizar los cálculos y dinamismo del modelo, elección del año base.
- En el modelo, el ITE es un elemento determinante que afecta a la concreción de los recursos. Su fluctuación origina dificultades para predecir el volumen de recursos que proporciona el modelo.
- La definición del ITE presenta algunas carencias: no sigue una tendencia lógica coherente con el ciclo, cada elemento del sistema evoluciona de forma diferente. (Asturias).
- La recaudación normativa de los tributos no representa la evolución de las bases sujetas al impuesto y, tampoco, el uso de índices de imputación del IVA y de IIEE respecto a la evolución del consumo sujeto a gravamen (Cataluña).

A continuación, pretendo explicar con detalle algunos de los problemas reflejados y que han sido declarados por una gran mayoría de las Comunidades.

---

<sup>24</sup> Santiago Díaz Serralde (2011).



## 5.2. AÑO BASE PARA CÁLCULO DE LOS VALORES INICIALES

Cuando se diseña el sistema, al cambiar el año base y tomar como referencia 2009, no se dispone de datos relativos a los ingresos. Posteriormente se comprobó que la recaudación real fue inferior a la normativa.

En la nueva ley de financiación (ley 22/2009, BOE 2009a), se concreta explícitamente que debe tomarse como año base el 2007: sin embargo, se adopta el 2009. El último ejercicio liquidado cuando se aplica la reforma es 2007 y no 2009, esto implica que se desconocen los ingresos de los que dispondrá cada comunidad, circunstancia que complica los cálculos. Además, 2009 fue un año muy atípico en el que los ingresos reales resultaron aproximadamente el 85 % de los normativos: en 2007, sin embargo, los ingresos reales llegaron casi a duplicar los normativos. Hay que tener en cuenta que la recaudación normativa afecta al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados, uno de los más directamente relacionado con los efectos desiguales de la actual crisis. Los valores iniciales constituyen la restricción inicial del “statu quo” y condicionan la evolución dinámica de los ingresos normativos.

No se calculan las necesidades reales cada año, sino que la referencia a un año base supone mantener las deficiencias de partida. En el año base se produce un ajuste neutral que se consolida en años sucesivos y consecuentemente pierde la neutralidad al darse circunstancias diferentes.

Se arrastran unas previsiones presupuestarias negativas correspondientes a los años 2008 y 2009,

## 5.3. LEALTAD INSTITUCIONAL

La lealtad institucional se ha visto agredida por parte del Estado al adoptar numerosas normas que no han sido valoradas como contemplaba la ley 22/2009 (Andalucía), sobre todo, respecto al ajuste de oficio, con la variación de los tipos impositivos del IVA y de los IIEE, se desvirtúa el carácter del impuesto compartido. El sistema 2009, tal y como se ha diseñado en la ley 22/2009, es contradictorio en sí mismo: por un lado, las CCAA tienen cedido un 50% y un 58% de la recaudación del IVA y de los IIEE; pero, por otro lado, si cuando se produce una variación en la recaudación debida a la modificación de los tipos impositivos, ésta se compensa con otro mecanismo financiero, en este caso el Fondo de Suficiencia Global, estrictamente, se produce una variación en el porcentaje de cesión de las CCAA en estos impuestos.

Cuando se incrementan los recursos de las CCAA por IVA, aumenta la dotación global del Fondo de Garantía en el que cada comunidad participa en función de su población ajustada.

No se ha valorado el impacto ni en los ingresos ni en los gastos de las Comunidades las normas aprobadas a nivel estatal<sup>25</sup>, a pesar de que en el último Acuerdo se adquirió el compromiso explícito de hacerlo<sup>26</sup>.

Entre 2000 y 2011 en España el PIB en capacidad recaudatoria ha disminuido un 2,8%, habiendo sido los impuestos ligados al sector inmobiliario (que, además, son los

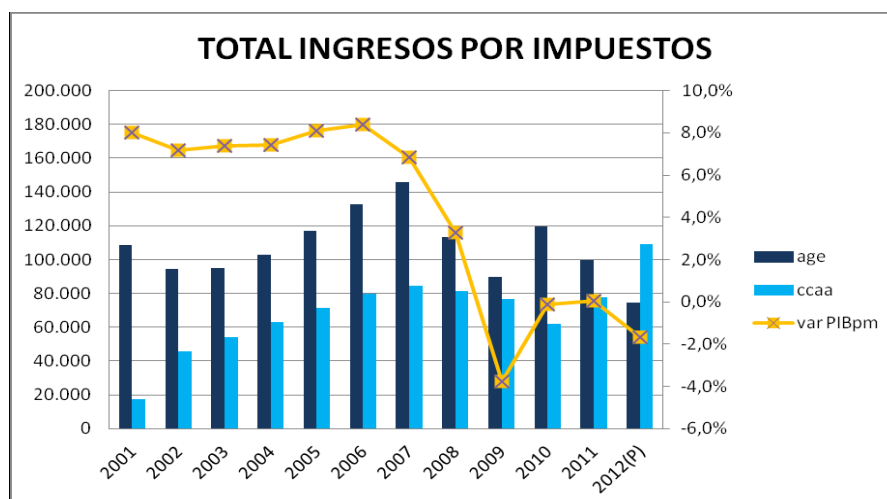
---

25 Justicia gratuita, comercio gases efecto invernadero, etc, ver Galicia pág 64.

26 Cataluña, ver Anexo sobre algunas medidas adoptadas por el Estado que han supuesto obligaciones de gasto no previsto por parte de las CCAA a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente.

vinculados directamente con la financiación propia autonómica) los que más se han visto afectados por esta variación. No ha sucedido así en otros países de nuestro entorno (Galicia, pág 20).

**Gráfico 5.1: Relación entre los ingresos por impuestos y el PIB**



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado e INE. Contabilidad Nacional de España. Documento, Análisis sobre la aplicación del actual sistema de financiación autonómica. Xunta de Galicia. Marzo 2014  
 Leyenda, age: administración general del Estado, ccaa: comunidades autónomas.

Sin embargo, hay que ser consciente de que los principales gastos de las comunidades son rígidos a la baja. Puede comprobarse como el ITE ha evolucionado por encima del regional, no así los gastos, por estar vinculados a la evolución demográfica de los territorios.

La Administración Central en ese período dispone de un 11% más de recursos que de empleos.

#### 5.4. AUTONOMÍA FINANCIERA Y DESEQUILIBRIO VERTICAL

A pesar de que se han producido cambios positivos en este sentido, no son reconocidos por casi ningún gobierno autonómico. La mayoría son partidarios de seguir introduciendo cambios en esta línea para aumentar la cuantía y la capacidad normativa del sistema tributario.

En sus análisis, ponen el énfasis en que el espacio fiscal propio autonómico es muy limitado, lo que impide decidir sobre las políticas fiscales, y califican el sistema de injusto, ya que se da la circunstancia de que hay comunidades con una presión fiscal superior a la media y un índice de financiación por habitante inferior y viceversa.

También se da la paradoja de comunidades que parten con un índice de capacidad tributaria normativa superior a la media y acaban con uno inferior al inicial. Es lo que ocurre en Asturias, Cantabria, La Rioja y Aragón. Parten por debajo de la media y acaban por encima están Extremadura, Galicia, Castilla y León. Están inicialmente por encima y acaban en la media Madrid, Baleares y Cataluña y parten por debajo y acaban por debajo Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha y Canarias. La que menos variación presenta es Valencia.

Por otro lado, reflejan que el peso de los tributos con capacidad de gestión representan tan solo el 10 % del total de ingresos disponibles.

Algunas comunidades, entre ellas Cataluña, ven que este modelo ha favorecido la desigualdad vertical, ya que los tributos compartidos, y sobre todo el IRPF, ha supuesto para el Estado una tasa interanual de 6% y para las Comunidades de un 0,8%.

No tiene nada que ver la relación entre las necesidades de gasto y los ingresos disponibles en los dos niveles central y autonómico.

El desarrollo de los tres aspectos fundamentales de la autonomía financiera (cesión del rendimiento de tributos, y de las competencias normativas y de gestión) se encuentran todavía sujetos a ciertas limitaciones que dificultan la consecución de los objetivos de autonomía y corresponsabilidad fiscal. El Estado, por ejemplo, se reserva el 100% de los premios de determinadas loterías y apuestas en el IRPF<sup>27</sup>.

También puede reflejarse en este apartado la falta de atención a reivindicaciones como la ampliación de la capacidad normativa en el ISD y en el ITP-AJD a la gestión recaudatoria. La capacidad normativa en estos impuestos se mantiene limitada a la gestión y liquidación. No parece lógico que una Comunidad Autónoma disponga de capacidad normativa para aprobar reducciones, tarifas, deducciones y bonificaciones en cuota y, en cambio, no pueda regular aspectos de la legislación recaudatoria.

No se ha valorado el coste del traspaso del servicio que se presta en los Tribunales Económico-Administrativos de las diferentes CCAA. Habría que homogeneizar el factor de carga de trabajo.

## **5.5. DESFASE EN LAS LIQUIDACIONES ENTRE CCAA Y ESTADO**

Las cantidades definitivas a percibir cada año se determinan con una carencia de 2 años. Al producirse este retraso en las liquidaciones, en 2009 se partió de las necesidades de 2007 y no se corrigieron con las del año 2009, que fueron muy diferentes.

Para la determinación del importe de las entregas a cuenta, se utilizan las previsiones del gobierno central existentes a la fecha de elaboración del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda. Lo que ha sucedido en los primeros años de la crisis es que las previsiones se han desviado sustancialmente de los valores definitivos y han propiciado la creación de incentivos que no favorecen la solidez de las finanzas autonómicas.

Una sobreestimación o infravaloración de las entregas a cuenta repercute en el ITE (Ingresos Tributarios del Estado) del año en curso, pero también afectará al ITE de dos años más tarde, cuando se lleve a cabo la liquidación del modelo y las cifras previstas en las entregas a cuenta difieran de las definitivamente liquidadas<sup>28</sup>.

Las diferencias entre los recursos en términos de caja y en términos de devengo (o definitivos) evidencia algunas de las distorsiones que este sistema de anticipos a cuenta genera. Los recursos en términos de caja no siempre son indicativos de la evolución que tendrán los recursos definitivos. Hasta 2009 los de caja presentaban una tendencia creciente; sin embargo, los definitivos empiezan a decrecer en 2007, lo que favoreció un proceso de acumulación de deuda que ha menoscabado la autonomía financiera de

---

<sup>27</sup> Para mayor información ver documento de Galicia.

<sup>28</sup> En 2008 el PIB retrocedía en tasas interanuales un 3,8%, mientras las entregas a cuenta aumentaban un 2,2%. (Cataluña). En la actualidad, 2014 también sorprende el desajuste entre las entregas a cuenta, -2,6% y el PIB, 1,5%.

algunas comunidades (Cataluña). El exceso de optimismo en las previsiones del gobierno central indujo al mantenimiento de las políticas expansivas de gasto autonómico y provocaron un desajuste creciente entre la evolución de los recursos definitivos y la evolución del gasto.

El importe de los recursos en términos de caja es inferior sistemáticamente a los recursos definitivos, excepto para los años 2008 y 2009, lo que se traduce en unos mayores costes financieros para las CCAA (Cataluña).

Las entregas a cuenta tienen efecto sobre la corresponsabilidad fiscal en el IRPF. La ley 22/2009 regula el mecanismo de entregas a cuenta del IRPF, de modo que las medidas tributarias adoptadas por las CCAA no se aplican a los contribuyentes hasta el momento de presentar su declaración y no tienen efectos recaudatorios hasta el ejercicio siguiente. La demora se corrige parcialmente mediante un factor de corrección que incorpora una estimación de los efectos recaudatorios de medidas de política tributaria adoptadas durante los dos ejercicios anteriores, ya que las medidas que afectan al ejercicio en curso no se conocen en el momento de calcular las entregas a cuenta.

Cuando se trata de aumentar el gravamen la demora desincentiva: por el contrario, cuando se trata de una reducción de impuestos, el retardo puede ser incentivo positivo ya que la pérdida de recaudación se demora en el tiempo, mientras que su anuncio proporciona réditos electorales.

Las entregas a cuenta impiden la toma de decisiones acertadas a la hora de elaborar presupuestos realistas, y no hay correlación entre las decisiones de gasto y las de ingreso.

## **5.6. MANTENIMIENTO DEL “STATU QUO”<sup>29</sup>**

Son varios los aspectos polémicos relacionados con este concepto puesto que se asocia a los resultados de partida del sistema anterior cuando no todas las Comunidades tenían las mismas competencias. En ese momento, se hizo un cálculo inicial del coste efectivo que no garantizaba la igualdad en la prestación de servicios tras pasados y que se ha convertido en el mínimo de referencia al que nadie quiere renunciar aún en el caso de que hubieran cambiado las necesidades de gasto.

Tras el reparto de los recursos para las competencias comunes, a la cantidad obtenida se le suma la financiación destinada a competencias singulares, compuesta por la parte del Fondo de Suficiencia al efecto y por las transferencias para el coste de los servicios transferidos que aún no se han integrado en el Fondo de Suficiencia Global, de forma que la fórmula propuesta para el reparto no se cumple.

Curiosamente, el Fondo de Suficiencia se ajusta de tal forma que todo suma la cantidad deseada lo que nivela el Fondo de Garantía lo desnivela éste. Al final ocurre (como sucedía en el modelo anterior) que la nivelación parcial (solo la de los servicios transferidos) se acaba convirtiendo en una nivelación plena (de todos los servicios).

Al considerar las necesidades globales de financiación como los ingresos de cada comunidad en el año base y no las necesidades reales, este fondo no puede cubrir algo que no se calcula.

---

<sup>29</sup> Ver cuadros 4 y 5 de Baleares

En el modelo anterior existían casi tantas excepciones a la fórmula general como Comunidades. En el de 2009, el Fondo de Suficiencia se ajusta de forma que parece obedecer más a un pacto político que a un criterio objetivo.

Nadie puede perder con el cambio de sistema, lo que le condena a una restricción muy rígida y que nada tiene que ver con cómo evolucionan las necesidades de las distintas regiones ni el coste de los servicios. Excepto para los servicios fundamentales, no se calculan las necesidades reales cada año de forma que si en el momento de partida había deficiencias, seguirá habiéndolas. Este blindaje impide un reparto equitativo que no obedece a criterios de necesidad objetivos. Las participaciones regionales en el Fondo se mantienen constantes durante todo el tiempo de vigencia del modelo.<sup>30</sup>

Como el punto de partida es desigual, los fondos complementarios están sirviendo para preservar esa desigualdad. De forma explícita el modelo asigna el 90% de esos recursos con el criterio de respetar el statu quo, que es la pieza básica de las desigualdades.

En el año base el Fondo de Suficiencia es la diferencia positiva o negativa entre las necesidades globales de financiación en ese año y la suma de la capacidad tributaria más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales en el mismo año. De esta forma, los problemas de ejercicios anteriores persisten en el sistema.

La realidad es que el ajuste del Fondo de Suficiencia ha supuesto una reducción real del porcentaje de participación en el IVA y en los IIEE (Extremadura).

## 5.7. POBLACIÓN AJUSTADA

A la vista de los informes presentados por las Comunidades, ninguna está conforme con la fórmula adoptada en el nuevo modelo para asignar los recursos procedentes del Fondo de Garantía, aunque tampoco lo estaban con el modelo anterior, sobre todo, en lo que respecta a la obtención de una *unidad de necesidad*. Atendiendo a criterios de equidad, el tratamiento de este índice es cuestionado sistemáticamente, a pesar de que se reconoce la mayor razonabilidad del indicador respecto al utilizado en el modelo anterior.

En el modelo de 2009 se define el nuevo indicador, la población ajustada, compuesta por diferentes variables ponderadas. El conjunto de la población se subdivide en tres estratos: uno de ellos incluye a la población de entre 0 y 16 años, asociada con aquéllos que utilizan los servicios educativos, y el tramo intermedio entre 16 y 65 años, y los mayores de 65 años, que es la edad en la que más recursos sanitarios y servicios sociales necesitan.

Esta categorización de la población se hace con la intención de asegurar que los recursos disponibles del sistema se reparten de forma que todos los ciudadanos puedan recibir un nivel similar de prestaciones y en igualdad de condiciones, pero siendo conscientes de que las singularidades de algunos territorios repercuten en una diferencia de costes de los servicios.

En realidad, la población ajustada pondera las poblaciones regionales a través de un factor que recoge el coste diferencial de prestar los mismos servicios públicos con un

---

<sup>30</sup> El FS del año base se reparte obedeciendo a una asignación pactada, muy condicionada por la restricción del statu quo, y seguidamente se congelan las participaciones en el Fondo.

nivel similar de calidad por habitante y se tiene en cuenta el hecho de regiones más envejecidas y/o con mayor dispersión.

Las Comunidades critican que el tramo de más de 65 años sea único y alegan que debería subdividirse en más categorías, ya que el coste sanitario se incrementa de forma exponencial con la edad.

La Comunidad de Baleares presenta las cuantías que corresponderían a cada Comunidad con el nuevo modelo haciendo el reparto en función de la población y no de la población ajustada y los resultados finales que se obtienen no son muy diferentes. Esto viene a dar la razón a aquéllos que critican que la consideración de muchas variables en la fórmula de reparto no viene sino a aumentar la complejidad de cálculo y la falta de transparencia, sin que se haya logrado mejorar la equidad del sistema.

Las Comunidades que, como Aragón, Extremadura o Galicia, tienen una gran extensión, poca población, envejecimiento y, consecuentemente, gran dispersión, ven que estas variables no compensan el sobre coste que implica esta circunstancia y que no se cuantifican suficientemente. Tampoco se comprueba si realmente el nuevo criterio refleja la realidad o es arbitrario.

Valencia critica que las diferencias en términos de población real han aumentado y, que en términos de población ajustada, siguen sin converger. La población ajustada se determina para considerar los factores diferenciales de coste, pero no puede derivar en la consolidación de una desigualdad en la prestación de servicios públicos que impida la igualdad de oportunidades. Este modelo ha aumentado más bien las desigualdades de recursos en términos de población. Los indicadores de necesidad deberían ser explícitos, acordados con criterios objetivos y transparencia.

Un sistema equitativo debería ofrecer la misma financiación por unidad de necesidad a todas las comunidades. Para las mismas competencias, los recursos por habitante ajustado deberían ser los mismos; sin embargo, el actual sistema está lejos de conseguir este objetivo.

Es decir, si tras reconocer los elementos diferenciales que hacen que el coste en la prestación de un servicio sea distinto de un territorio a otro, sigue habiendo grandes diferencias de recursos por habitante, estas diferencias deben tener otra causa: se producen por los elementos complementarios que se incorporan tras la financiación principal junto al objetivo político de conservar un “statu quo”, pero de este problema en concreto se habla en otro epígrafe.

Cuando menos, es discutible la repercusión de ciertas variables en el coste del servicio ya que la evolución de los recursos no ha sido acorde ni a la población real ni a la población ajustada.

No está claro que los índices y la ponderación<sup>31</sup> que se hace para el cálculo del coste del servicio corresponda al coste real. Parece haber una cierta arbitrariedad que se refleja en los resultados finales de financiación por habitante (Madrid, Castilla la Mancha). Aparecen beneficiadas las comunidades con menos población.

En torno al 30% de los recursos aportados por el modelo no guardan relación con la población ajustada. (Extremadura)

---

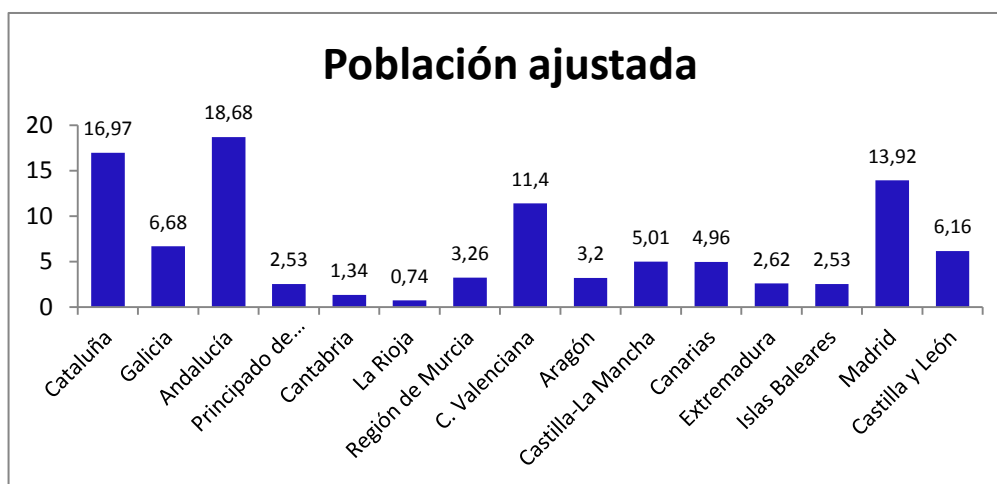
<sup>31</sup> Añadir gráficas

No se tiene en cuenta la provisión privada de servicios públicos, la dispersión no está bien ponderada y la accesibilidad a los servicios sanitarios no se contabiliza acorde a la realidad (Castilla la Mancha).

El sistema actual trata la dispersión como una característica más de las CCAA y no como una singularidad. La dispersión, aunque depende de tres variables (número de núcleos de población, población de cada uno y distancia a un centro de referencia de la CA), solo se utiliza el número de núcleos para calcular las necesidades de financiación en el año base. La delimitación de los núcleos de población no obedece a ningún criterio objetivo. El accidentado relieve de algunos territorios es, además de una causa adicional de dispersión, un factor añadido de incremento de coste para la prestación de los servicios públicos.

Este criterio contrasta con el que se lleva a cabo al repartir los recursos adicionales del Estado, ya que en este caso se utiliza la dispersión superior a la media. Dando cuenta del número de habitantes por cada núcleo de población con respecto a la media nacional, esta variable resulta más razonable, ya que pone en relación los núcleos de población con la que reside en cada uno de ellos y los recursos que se reparten por esta vía se centran solo en aquellas comunidades verdaderamente dispersas y no en todas.

**Gráfico 5.2: Población ajustada para cada Comunidad**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la liquidación de los recursos del sistema de financiación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En el gráfico anterior se puede apreciar las correspondencias de población ajustada para cada comunidad, hay que recordar que este importante indicador es el que se utiliza para cuantificar las necesidades de gasto, a Aragón le corresponde un 3,20%, la población de más de 65 años junto con la superficie son los componentes que mayor repercusión tienen en este índice.

También es interesante ver el orden que corresponde a cada Comunidad según el peso que cada componente representa en la población ajustada.

**Gráfico 5.3: Ordenación de las CCAA según los componentes de la población ajustada**

	POB	SUP	DISP	Pob Prot	Pob > 65 años	0 - 16 años	HAB Ajustado
Andalucía	1	2	5	1	1	1	1
Cataluña	2	6	4	2	2	2	2
Madrid	3	12	13	3	3	3	3
C. Valenciana	4	8	10	4	4	4	4
Galicia	5	7	1	5	5	5	5
Castilla y León	6	1	3	6	6	8	6
Castilla-La Mancha	7	3	7	7	7	6	7
Canarias	8	11	11	8	8	7	8
Región de Murcia	9	10	9	10	12	9	9
Aragón	10	4	6	9	9	10	10
Islas Baleares	11	15	15	13	13	11	13
Extremadura	12	5	12	12	11	12	11
P. de Asturias	13	9	2	11	10	13	12
Cantabria	14	13	8	14	14	14	14
La Rioja	15	14	14	15	15	15	15

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la liquidación de los recursos del sistema de financiación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En esta tabla se observa el orden de cada Comunidad atendiendo a los criterios de las diferentes variables que forman el índice de la población ajustada. Curiosamente, se observa que, tras los cálculos, el orden en función de la población real no difiere prácticamente del que se obtienen en función de la población ajustada. Solo afecta a tres comunidades, Baleares que pasa del puesto 11 al 13, Extremadura que pasa del 12 al 11 y Asturias que pasa del 13 al 12. Luego los cambios son mínimos.

Andalucía es la que ocupa el primer lugar en más componentes, Galicia en dispersión y solo Castilla y León en superficie, componente absolutamente objetivo y medible.

## 5.8. CRITERIOS DE REPARTO DE RECURSOS ADICIONALES

Además, de los teóricos 11.000 millones aportados al Fondo de Garantía, como se comentó en el apartado anterior, se crean dos fondos de Convergencia, el de Cooperación y el de Competitividad, a los que el Estado dota con recursos adicionales. El de Competitividad ha respondido mejor que el de Cooperación al objetivo para el que se estableció. Ha habido comunidades que, sin razón aparente, han participado del Fondo de Cooperación y han dejado de hacerlo en los 3 años de aplicación del sistema ocasionando grandes disparidades.

Se puede afirmar que el nuevo modelo, como los anteriores mantiene la ausencia de un criterio claro de reparto de los recursos, lo que le confiere una falta de operatividad tanto a corto como a largo plazo.

Los fondos adicionales son el principal elemento distorsionador, el Fondo de Garantía logra una igualdad en cuanto a recursos por habitante ajustado, el Fondo de Suficiencia rompe esta homogeneidad. Ya se ha dicho anteriormente que este fondo obedece más al mantenimiento del “statu quo” que a la lógica de financiar necesidades y que genera problemas cuando se traspasan competencias nuevas.



La realidad es que el Estado no ha llegado a inyectar los 11.000 millones inicialmente previstos, siendo los recursos insuficientes para la cobertura del gasto.

Los Fondos de Convergencia se reparten en función de criterios que no tienen relación con el propósito para el que se crean y que benefician a las Comunidades Autónomas de forma no racional. Este sistema supone una reasignación de recursos entre la Administración Central y las CCAA, lo que genera la percepción de que la mejor forma de conseguir recursos adicionales es presionar al Estado (Baleares). Esta vía de financiación dificulta la responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales.

## **5.9. RECURSOS DE FUERA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN**

Todas las comunidades tienen la posibilidad de participar de ingresos procedentes de la Unión Europea o de programas específicos del Gobierno. Para favorecer determinadas actuaciones o políticas. En esta categoría se encuentran las transferencias del Estado, los Fondos de Compensación Interterritorial y los Fondos Europeos.

Tanto estas fuentes como los fondos de Convergencia establecen los mismos criterios y objetivos, por lo que el resultado que se produce es que la mayoría de las regiones que reciben recursos procedentes del Fondo de Cooperación lo hacen también del Fondo de Compensación Interterritorial, y las que lo hacen del Fondo de Convergencia lo hacen de Fondos Europeos cuyos objetivos son precisamente favorecer la convergencia y la competitividad de las regiones más desfavorecidas.

No parece lógico excluir del sistema fuentes de recursos independientemente de la procedencia (Aragón).

## **5.10. CÁLCULO DE LA CAPACIDAD TRIBUTARIA: LIMITACIONES**

Si no se hace la distinción de forma inequívoca entre capacidad fiscal y presión fiscal, se corre el riesgo de cuantificar los recursos normativos de forma errónea.

La ley 22/2009 en su artículo 8 establece los mecanismos para cuantificar la capacidad tributaria de los llamados recursos tributarios sujetos a liquidación<sup>32</sup>, tomando en consideración únicamente la capacidad de recaudación impositiva; sin embargo, para los denominados recursos tributarios no sujetos a liquidación<sup>33</sup>, la capacidad tributaria se cuantifica considerando diferentes criterios para cada uno de ellos, atendiendo a criterios que nada tienen que ver con el tamaño de las bases que las diferentes comunidades pueden someter a tributación en el año base.

## **5.11. PÉRDIDA DE ORDINALIDAD - CONVERGENCIA**

Parece que el Fondo de Competitividad persigue el objetivo de corregir la pérdida de ordinalidad; sin embargo, con la complicación de criterios para su reparto no hace sino actuar como elemento distorsionador de la equidad y conferir opacidad al sistema.

Lograr la convergencia entre las comunidades no es fácil si hay grandes diferencias en el esfuerzo fiscal al que someten a sus ciudadanos. Cuanto mayor es, menor capacidad para subir impuestos y, cuanto menor renta, más dificultad para lograr la convergencia y mayores necesidades de financiación (Castilla la Mancha). Por otro lado, si hay

---

<sup>32</sup> IRPF, IVA, IIEE, IEDMT, IVM, hidrocarburos

<sup>33</sup> ITPyAJD, ISD, Tributos sb el juego y tasas afectas a servicios transferidos

diferencias entre CCAA en cuanto a esfuerzo fiscal, se puede producir un efecto de traslados de residencia de unas regiones a otras.

Determinados impuestos han evolucionado a la baja en competencia con regiones frontera. La existencia de grandes diferencias en la tributación tiene influencia en la elección de residencia por parte de las grandes fortunas, perjudicando en mayor medida a las CCAA no menor capacidad recaudatoria (Castilla la Mancha).

Perjudica a las CCAA de mayores rentas, lo que implica cierta arbitrariedad, el modelo no atiende a un patrón determinado (Murcia).

Una vez se ha aplicado el Fondo de Competitividad, la diferencia entre la comunidad que más recursos dispone y la que menos ha aumentado en lugar de disminuir. Una vez más, queda de manifiesto la distorsión de estos fondos.

## 6. LÍNEAS PROPUESTAS

Una vez hecho el resumen de los documentados presentados por las Comunidades Autónomas ante el Consejo de Política Financiera y Fiscal para el análisis del modelo de financiación de 2009, resumidas las recomendaciones sobre las que se desarrolla la teoría del federalismo fiscal, fundamento teórico del trabajo, y los trabajos que los profesores de la Fuente y López Laborda han desarrollado proponiendo alternativas a los distintos componentes del sistema actual, voy a esbozar lo que, en mi opinión, debería abordarse en el momento de efectuar la reforma y en qué medida, concretando todo lo posible.

Desde mi punto de vista y con carácter general, el modelo debe pensarse para que resulte sencillo de aplicar. Ni qué decir tiene que sea transparente y que resuelva los problemas de los que adolecen los modelos anteriores, sobre todo los relacionados con la equidad, porque son los que más repercusión tienen en los ciudadanos.

A lo largo del trabajo, en las consideraciones más personales que he ido apuntando subyace la idea de que todas las Comunidades deben respetar, y sobre todo aplicar, el principio constitucional de solidaridad, considero imprescindible revisar la situación de privilegio que respecto a las demás regiones disfrutan País Vasco y Navarra, al amparo de unos derechos históricos. Se trata de un argumento muy débil cuando todas las regiones españolas tienen cientos de años de historia y todas podrían utilizar esta argucia en su propio beneficio. Si estos derechos suponen una situación de agravio comparativo, debe plantearse el hecho de suprimirlos o, al menos de modificarlos para evitar dicho agravio.

El “quid” de la cuestión está en cómo repartir los ingresos públicos y en cómo obtenerlos. Visto de otra forma: cómo repartir las aportaciones en forma de impuestos que hacen los ciudadanos para que los gobernantes las redistribuyan entre los diferentes niveles de gobierno.

Por lo tanto, el primer aspecto a considerar es no otorgar un trato diferenciado a los ciudadanos por el mero hecho de su residencia, aunque esta circunstancia no debe interpretarse en el sentido de que todas las regiones deben ser uniformes.

Considerando que la financiación es el hecho de sufragar los gastos de una actividad, es imprescindible la cuantificación en términos monetarios tanto de los objetivos que se quieren alcanzar, como de los recursos para lograrlos, o viceversa. En el tema que nos ocupa se trata de satisfacer las necesidades de los ciudadanos con los recursos que ellos mismos ponen a disposición de los gobernantes<sup>34</sup>.

El planteamiento, así expuesto, puede efectuarse en dos direcciones: qué gastos cubro con los recursos actuales, o bien para estos gastos que quiero cubrir, de dónde obtengo los recursos. Yendo un poco más allá, los gastos son necesidades, así que será imprescindible definir con claridad las que el Sistema Público debe asumir.

La mayoría de los trabajos al respecto parten de que son las necesidades de gasto lo que hay que cuantificar. Con mi planteamiento, pretendo manifestar en primer lugar, la exigencia de establecer como paso previo a un sistema de financiación cuáles deben ser las necesidades que el Sistema Público puede o debe soportar.

---

<sup>34</sup> En el más amplio sentido del término, y combinándolo con las preferencias que tienen de esas necesidades. Y que en ningún momento los impuestos que se pagan son voluntarios.

Aunque entiendo que un enfoque así es materia de otra línea de estudio, no debe rehuirse la cuestión de que en primer lugar sería obligatorio hacer una revisión de las necesidades fundamentales, básicas, o como quiera que nos refiramos a ellas, con el fin de establecer un listado de necesidades comunes en todos los territorios y otro de necesidades secundarias que podrían ser o no suministradas por el Sector Público en función de las preferencias de los ciudadanos de cada jurisdicción.

Es obvio que si una región, por poner un ejemplo, decide proporcionar libros de forma gratuita a todos los estudiantes durante el período de educación obligatoria y otra no, los recursos que necesitará ese gobierno serán superiores a los del gobierno de la región que no facilita libros; otra puede decidir proporcionar ciertas ayudas a las personas mayores de 65 años. Si cada una hace lo que le parece oportuno, podría dar lugar a una concentración de ciudadanos con determinadas circunstancias en las regiones que prestan servicios de sus preferencias. Por eso, establecer el nivel de servicios mínimos y comunes obligatorios que garanticen los diferentes gobiernos es absolutamente imprescindible. Por seguir con el ejemplo de la educación, garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a la educación obligatoria no cuesta lo mismo en regiones pobladas que en las que no lo son, o en las de gran extensión que en las pequeñas, o en las envejecidas que en las de mayor porcentaje de población joven. Y así un largo etcétera de circunstancias.

Por ello, el segundo aspecto a considerar en la reforma y previo a cuestiones cuantitativas o de reparto, es establecer un nivel mínimo de prestaciones<sup>35</sup> que constituya la base del cálculo de las necesidades de gasto.

A continuación, es preciso cuantificar estas necesidades con las especificidades que cada región presenta. Ahora se calculan a través del indicador población ajustada y aquí es donde la dimensión política adquiere su mayor crudeza: todos los gobiernos regionales pretenden obtener un trato de favor por parte del gobierno central, poniendo en valor sus peculiaridades para obtener más recursos del Estado. Parece un “sálvese quien pueda”. Sin consideración alguna hacia a criterios de racionalidad, el Estado irresponsablemente entra al juego de la negociación favoreciendo a unas comunidades en detrimento de otras y sin ser consciente de que los recursos son de todos los españoles.

Tengo el convencimiento de que la dificultad en conocer al detalle el coste de la prestación de servicios no es sino mera falta de voluntad o de medios de los gobiernos para hacerlo. Es impensable tal situación en una empresa privada. La instauración de una contabilidad analítica en todas las unidades del sector público con el nivel de agregación que sea operativo permitiría fijar en mayor medida la cuantificación de los servicios prestados y disponer de unos valores para las necesidades de gasto más ajustados a la realidad.

Podría admitirse que los servicios públicos fundamentales están en el modelo actual relativamente bien calculados en función de la población ajustada; sin embargo, los servicios no fundamentales no se cuantifican como tales. Es fácil entender que las infraestructuras de una región no tienen mucho que ver con su población: Aragón, con una extensión del 10% del total nacional, tiene que hacer frente a más de 5.000 km de carreteras autonómicas; la Rioja, por ejemplo, solo a poco menos de 1.500 km.

---

<sup>35</sup> Hay regiones que tienen competencias específicas en materia lingüística, deberían ser ellas las que financiasen con sus propios recursos los gastos derivados de esta competencia.

Tal vez también debería discutirse si el nivel competencial de las comunidades autónomas es o no razonable, o si la asunción de competencias debe hacerse después de conocer si existen o no recursos suficientes para atender a las competencias asumidas. Como no hay “marcha atrás” para disponer de un nivel competencial menor, hay que aceptar que el nivel actual tiene que ser el existente.

En coherencia con el punto anterior, considero oportuno el establecimiento de unas cantidades fijas por Comunidad como contemplaba el modelo de 2001. Este fijo puede ser bien la misma cantidad para todas, bien una cantidad en función de indicadores relacionados con factores de infraestructuras.

Siguiendo con este esquema, los criterios de reparto son el puntal sobre el que se apoya el actual modelo y que suscita no pocas críticas.<sup>36</sup> Las necesidades de gasto no están bien determinadas si se considera exclusivamente la población ajustada. Ahí no se ponderan adecuadamente las variables geográficas causantes de los sobrecostes que deben soportar regiones con gran extensión y orografía adversa; sí parece que refleja la fuerza negociadora de algunas regiones.

Por lo tanto, propongo la definición de un indicador basado en criterios demográficos para el cálculo de las necesidades fundamentales de gasto y otro basado en criterios geográficos para el resto de necesidades. Incluso sería aceptable que cada región pueda ponderar sus gastos en función de la especificidad que la caracteriza como diferente respecto a las demás.<sup>37</sup>

Aunque la literatura sobre la cuestión está conforme más o menos con la manera en la que se determina la población ajustada y el uso que de ella se hace, a mi entender, debe ser modificada y reflejar mejor la realidad de cada región. Sin embargo, siendo consciente de la dificultad que entraña un cambio en este sentido, puede ser obviado este aspecto siempre y cuando el mecanismo de nivelación por el que se optase alcanzara una financiación que garantice la accesibilidad de todos los ciudadanos a los servicios públicos en igualdad de condiciones y con independencia del lugar de residencia.

Así que, un tercer elemento a considerar en la modificación del modelo deber ser el criterio de reparto.

El grado de nivelación por el que optar es, junto a los mecanismos para lograrlo, una de las cuestiones más controvertidas del sistema de financiación y que requiere una urgente modificación.

En un reciente trabajo del profesor López Laborda, se presentan escenarios con diferentes grados de nivelación parcial y total. En mi trabajo he ampliado el análisis al año 2012 y con diferentes escenarios.

Previo a mi propuesta, quiero recalcar la necesidad de que todas las Comunidades asuman la conveniencia y la obligatoriedad de contribuir al gasto que suponen las necesidades de todos. Con la nivelación se pretende reducir las diferencias de recursos y que todos los ciudadanos puedan disfrutar de servicios equivalentes.

Con el anterior modelo, Madrid es la comunidad con más recursos y Extremadura (exceptuando Canarias), la que menos (con el Fondo de Garantía han disminuido las diferencias y, también, la dispersión entre ellas: ahora bien, cuando se aplican el resto

---

<sup>36</sup> López Laborda y de la Fuente en la gran mayoría de artículos relacionados con el tema

<sup>37</sup> Un mecanismo similar es el de financiación de la Universidad de Zaragoza

de los fondos, se altera el orden inicial y unas comunidades salen beneficiadas en gran medida y otras perjudicadas sin razón objetiva aparente.

Una propuesta que simplificaría el sistema y que evitaría algunos de los problemas expuestos, es manteniendo el porcentaje de aportación de las CCAA al fondo de garantía, aumentar la parte con la que el contribuye, calculada como un porcentaje del total de las CCAA, se puede hacer un análisis numérico detallado: pero, a modo de ejemplo, he tomado el 12,5%, el Fondo de Garantía sigue repartiéndose de la misma forma que actualmente, en función de la población ajustada. A continuación, la parte de recursos totales del Estado que queda, una se divide por igual entre todas ellas, que puede ser el 30 %, y la última cantidad restante se reparte de nuevo entre las CCAA con el criterio de la población ajustada. Así aumenta la convergencia entre comunidades y no se originan arbitrariedades.

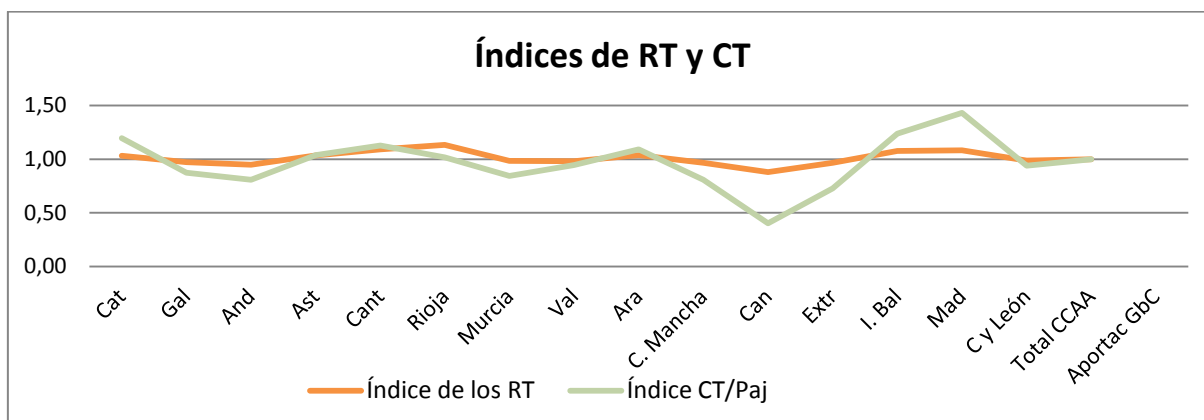
En la tabla y en la gráfica siguiente se observan los resultados de esta propuesta.

**Tabla 6.1: Propuesta de reparto de recursos, con una cantidad fija para cada CA**

Conceptos	Cantidades en miles de euros
Aportación total CCAA	83.980.044,50
Aportación total Gob central	16.058.696,50
Total sistema financiación	100.038.741,00
75% de las CCAA al FG	62.985.033,38
12,5% del Gob central al FG	10.497.505,56
TOTAL FG	94.477.550,06
Resto recursos Gob central	5.561.190,94
Cantidad fija para todas las CCAA (30%)	1.668.357,28
Recursos finales del GC, a repartir según PA	3.892.833,66

De esta forma, los índices de recursos obtenidos por habitante ajustado en comparación con los del sistema vigente y con la capacidad tributaria se reflejan en el siguiente gráfico:

**Gráfica 6.1: Índice de recursos totales y de la capacidad tributaria, con el nuevo sistema propuesto.**



Fuente: Elaboración propia

A la vista de los análisis y resultados, mi propuesta se concreta en el establecimiento de un mecanismo que no altere el orden inicial, sin que ninguna región tenga que ceder al fondo de nivelación cantidades mucho más elevadas que cualquiera de un porcentaje fijado, y que el Estado aporte la diferencia.

Acabo este apartado, con propuestas en otros aspectos. La más relevante es la relacionada con el reparto de los rendimientos que se hace del IVA<sup>38</sup> en función de los índices de consumo. No veo la necesidad de que se reparta con diferente criterio al del resto de impuestos, debería entrar a formar parte de ese único fondo que se utilizaría para la nivelación de los servicios no caracterizados como fundamentales.

También considero que debe avanzarse en la línea de mejorar la cuantificación de las necesidades de gasto, eliminarse la cláusula del “status quo” y evitar las posiciones de fuerza en las negociaciones.

Algunas de las propuestas deberían ser llevadas a la práctica con un período de adaptación, pero otras pueden ser ya consideradas desde el primer día.

---

<sup>38</sup> Los impuestos los pagan los ciudadanos, no las regiones, el IVA y los IIEE se pagan en el lugar en el que se consumen, por lo que el índice se ve sobrevalorado en regiones con mayor afluencia de visitantes, como puede ser Madrid, Barcelona o Sevilla

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

Después de más de 30 años de la instauración de un régimen constitucional democrático en nuestro país, en el que las Comunidades Autónomas son el pivote sobre el que gira la estructura territorial organizativa del Estado, todavía no se ha definido un modelo de financiación estable y válido en el largo plazo.

El proceso se inició en 1980 con la LOFCA, núcleo esencial de la financiación autonómica desde una perspectiva constitucional; en 1996, con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1996 se modifica parcialmente y con la ley 14/1996 de cesión de tributos del Estado a las CCAA y de medidas fiscales complementarias se completa la reforma. En 2001, mediante la ley 21/2001 por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía quedan derogadas estas dos leyes y se estrena un nuevo modelo; por último, en 2009 se aprobó el sistema vigente en la actualidad, hoy a punto de ser reformado.

Este último modelo, se aprobó sin el voto favorable de 6 de las 15 Comunidades del régimen común (se abstuvieron). Las demandas de Cataluña marcaron en todo momento las pautas del proceso y sus reivindicaciones se plasmaron en él, (por cierto, cumple estrictamente con el Estatuto de Cataluña), prueba de ello son las manifestaciones de satisfacción que sus representantes trasladaron a los medios de comunicación. La realidad es que las insistentes reclamaciones para mejorar la financiación de la Generalitat acabaron proporcionando notables mejoras a todas las autonomías.

Si se repasan los titulares de los días siguientes al pacto, se deduce que el proceso fue tedioso, difícil y, peor, poco transparente. También es fácil adivinar cómo, a la hora de hacer valoraciones, prevaleció el criterio político más que cualquier otro.

En este trabajo se han resumido las características del modelo de 2009 poniendo de relieve, a mi juicio, tanto los aspectos positivos como los negativos.

He intentado plasmar los problemas que, con mayor frecuencia, han observado las Comunidades Autónomas a lo largo de los 4 años de aplicación del modelo de financiación de 2009, dejando constancia de ellos en los pertinentes documentos presentados al Consejo de Política Fiscal y Financiera para dar cumplimiento al requisito de revisión que la ley 22/2009 contempla.

En un contexto internacional caracterizado por una tendencia globalizadora, España ha evolucionado hacia la descentralización organizativa, habiendo alcanzado en pocos años un nivel equiparable al de países con profunda tradición descentralizadora.

En la primera parte del trabajo, se han revisado someramente los principios de la teoría del federalismo fiscal. Es necesario conocer las bases en las que se apoya esta teoría para comprender la problemática suscitada con la financiación autonómica. También, a modo de ejemplo, se han descrito los sistemas de algunos de los países de nuestro entorno. Se mencionan unas recomendaciones teóricas sobre las que debería girar la construcción del sistema de financiación. Se ha completado esta parte con la descripción del actual modelo, resaltando las diferencias con respecto al anterior y las consecuencias que ha tenido su desarrollo, observando cómo algunos de los objetivos que la ley recoge no se han satisfecho y cómo el principio de equidad pretendido, con los instrumentos que se ha dotado al sistema (el Fondo de Garantía, el de Suficiencia y los de Convergencia), se logra solo en parte: sí para los servicios públicos fundamentales, pero luego se desvirtúa al aplicar el resto de los fondos. Lo que nivela el Fondo de Garantía



lo desnivelan los demás fondos, los criterios de reparto carecen de toda lógica financiera y reflejan la posición política de cada comunidad respecto al gobierno central.

En mi opinión, el aspecto más positivo del modelo ha sido precisamente la creación del Fondo de Garantía, ya que permite la nivelación de los Servicios Públicos Fundamentales. El Fondo cuenta con la aportación del 75% de los recursos tributarios de las CCAA más una parte del Estado para repartirse posteriormente en función de un criterio basado en consideraciones geográficas y demográficas. A diferencia del sistema anterior, el Fondo comienza a aplicarse cada año en lugar de una sola vez en el año base. Si el modelo acabase con este Fondo, me atrevería a decir que quedan pocas puntas por afilar. El problema estriba en el resto debido a la gran arbitrariedad que introducen en el reparto de sus recursos.

He obtenido índices basados en los resultados financieros de su desarrollo durante los años de aplicación en los que se dispone de datos (la liquidación de los dos últimos es todavía desconocida).

He ofrecido un análisis crítico de su puesta en práctica destacando la falta de coherencia entre ésta y su voluntad de ser fiel a los principios teóricos del federalismo fiscal, de autonomía y equilibrio financiero. He podido constatar cómo, sobre el papel, el modelo puede calificarse de muy aceptable y, sin embargo, en cuanto a su aplicación ha sido muy criticado por todos los gobiernos autonómicos.

El trabajo finaliza con las directrices que considero más relevantes a considerar en la reforma que estaba prevista para 2014. De forma escueta, creo que es imprescindible avanzar en una estimación de las necesidades de gasto más realista, hay que revisar los criterios en los que se fundamenta ya que la evidencia muestra la carencia de efectividad de las necesidades de gasto a través de la población ajustada, aplicar el modelo que surja a todas las regiones (País Vasco y Navarra incluidas, las cuales disfrutaban de un sistema, en mi opinión, injusto, obsoleto y anacrónico), adoptar un mecanismo de nivelación que no altere el orden que se obtiene de las comunidades autónomas en función de los recursos normativos, establecer un límite superior de aportación al fondo común y modificar el criterio de reparto del IVA.

El trabajo puede completarse con las siguientes líneas:

- un análisis pormenorizado de las variables que forman parte de la población ajustada para reflejar mejor las singularidades de cada región, estudiando cómo se modifican los recursos finales cuando varía la ponderación;
- la concreción de las competencias aconsejables para cada nivel de gobierno junto con el análisis de los gastos que pueden pasar a ser cofinanciados mediante mecanismos tipo co-pago, cheques, etc;
- cómo incorporar indicadores del grado de eficiencia en la gestión, de modo que se incentive la adopción de políticas fiscales regionales que beneficien a los ciudadanos de cada comunidad.

## **Bibliografía**

- Aja, E. (2002): “El Estado Autonómico, federalismos y hechos diferenciales”. Madrid. Ed. Alianza Editorial.
- Álvarez, J.L., Molero, J.C. (2011): “Federalismo fiscal y descentralización. España, un caso atípico. *Libro marrón, Madrid 2011*. Círculo de empresarios.
- Boletín Oficial del Estado (BOE 2009). Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada por la ley 3/2009, de 18 de diciembre.
- Boletín Oficial del Estado (BOE 2009). Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (B.O.E. núm. 305 de 19/12/2009).
- Castells, A. (1988): Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismos fiscal, Barcelona: Ariel, capítulo II, sección 3, pp. 69-75, capítulo IV, sec. 1 y 2, pp. 93-105.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (2009): Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Madrid.
- De la Fuente Moreno, A (2009a): “El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia”. *Colección Estudios Económicos, 08-09*, Madrid, Fedea.
- De la Fuente Moreno, A. (2010): “El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009” *Fundación SEPI*.
- De la Fuente Moreno, A. (2012): “¿qué reformas necesita el sistema de financiación regional?”. *Papeles de Economía Española*, 133: 153-163.
- De la Fuente Moreno, A. (2012): “El nuevo sistema de financiación regional: Adenda”. *Presupuesto y gasto público*, 66: 7-38.
- De la Fuente Moreno, A (2012): “El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma”. *Instituto de Análisis Económico (CSIC). Fundación SEPI*.
- De la Fuente Moreno, A (2012): “Algunas propuestas para el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”. *Instituto de investigación BBVA. Fundación SEPI*.
- De la Fuente Moreno, A (2012): “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común 2002-2012”. *Colección Estudios Económicos, 2012* Madrid, Fedea.
- De la Fuente Moreno, A. y M Gundín (2008): “El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma”. *Investigaciones regionales*, 13: 213-262.
- De la Fuente Moreno, A. y M Gundín (2008): “El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010”. *Instituto de Análisis Económico (CSIC)*.
- Estudios de la Fundación Economía y Sociedad, “Un análisis del sistema foral desde la perspectiva de la teoría del federalismo fiscal”.

- Díez Zaera, J. (2013): “El sistema español de financiación autonómica”. *IV Jornadas de Derecho Parlamentario, México-España, “Reto del Estado Moderno”*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Fredriksen, K. (2013), “Decentralisation and Economic Growth- Part 3: Decentralisation, Infrastructure Investment and Educational Performance”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 16, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4559gg7w1w-en>
- Giménez Montero, A. (2002).: “Federalismo fiscal. Teoría y Práctica”. Valencia. Ed Tirant lo Blanch.
- Gobierno de Andalucía: “Documento de diagnóstico del sistema de financiación autonómica de la ley 22/2009”. *Comunidad Autónoma de Andalucía. Consejo de Política Fiscal y Financiera. Comité Técnico Permanente de Evaluación. Grupo de Trabajo*. Marzo 2014.
- Gobierno de Aragón: “Análisis de la aplicación del sistema de financiación autonómico Comunidad Autónoma de Aragón”. *Departamento de Hacienda y Administración Pública*. Marzo 2014.
- Gobierno de Asturias: “Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Análisis del Modelo Vigente”. *Consejería de Hacienda y Sector Público*. Marzo 2014. Gobierno del Principado de Asturias.
- Gobierno de Baleares: “Análisis del Sistema de Financiación autonómica”. *Govern de les Illes Balears*. Marzo 2014.
- Gobierno de Cantabria: “Los efectos, para Cantabria, del sistema de financiación 2009-2014”. *Agencia Cántabra de Administración Tributaria*. Marzo 2014.
- Gobierno de Castilla la Mancha: “Análisis del Sistema de Financiación Autonómica”. (Ley 22/2009, de 18 de diciembre). *Consejería de Hacienda. Comunidad de Castilla-la Mancha*. Marzo 2014.
- Gobierno de Castilla y León: “Documento sobre la evaluación del actual sistema de financiación autonómica”. *Consejería de Hacienda. Junta de Castilla y León*. Marzo 2014.
- Gobierno de Cataluña: “Documento de Análisis del Modelo de Financiación de las Comunidades Autónomas”. *Departament d’Economía i Coneixement. Generalitat de Catalunya*. Marzo 2014.
- Gobierno de Extremadura: “Informe gobex: El principio de ordinalidad o cómo romper con la solidaridad”. [www.gobex.es](http://www.gobex.es)
- Gobierno de Extremadura*: “Evaluación Modelo de Financiación Autonómica. Ley 22/2009, de 18 de diciembre”. *Grupo de trabajo CPFF. Dirección General de Financiación Autonómica. Consejería de Economía y Hacienda. Gobierno de Extremadura*. Marzo 2014.
- Gobierno de Galicia: “Análisis sobre la aplicación del actual sistema de financiación autonómica”. *Xunta de Galicia*. Marzo 2014.
- Gobierno de Madrid: “Evaluación del Sistema de financiación autonómica”. *Grupo de trabajo de Evaluación del Sistema de Financiación Autonómica para elevar sus conclusiones al Comité Técnico Permanente de Evaluación. Consejería de Economía y Hacienda. Comunidad de Madrid*. Marzo 2014.

- Gobierno de Murcia: “Diagnóstico del actual sistema de financiación autonómica”. *Comunidad autónoma de la región de Murcia*. Marzo 2014.
- Gobierno de la Rioja: “Revisión del sistema de financiación de comunidades autónomas de régimen común. Comportamiento del actual sistema de financiación”. *Administración Pública y Hacienda*. Gobierno de la Rioja. Marzo 2014.
- Gobierno de Valencia: “Análisis del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas”. *Informe de la Comunitat Valenciana*. Marzo 2014.
- King, D. N. (1984): *The Economics of Multi-Level Government*, Londres: George Allen & Unwin, capítulo 5 (en especial pp. 164-171); versión española, *La economía de los gobiernos multi-nivel*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1988, capítulo 5 (en especial, pp. 337-351).
- López Laborda, J. (2004): “Financiación y gasto público en un Estado centralizado”. *Economía aragonesa*, ISSN 1576-7736, N° 24, págs. 63-82.
- López Laborda, J. (2006): “Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas”. *Mediterráneo Económico*, N° 10: “Un balance del Estado de las Autonomías”. págs. 197-219.
- López Laborda, J. (2007): “La nivelación horizontal”. *La financiación del estado de las autonomías: perspectivas de futuro*. Coordinado por Santiago Lago Peñas, ISBN 978-84-8008-240-2, págs. 165-188.
- López Laborda, J. (2009): “Un nuevo modelo de financiación para las comunidades autónomas”. *Temas actuales de economía*, ISSN 1886-3418, N° 4, págs. 337-360.
- López Laborda, J. (2010): “¿No hay quinto malo? La reforma de la financiación autonómica”. *Economistas*, n° 123: “España 2009. Un balance” pp. 182-187
- López Laborda, J. (2011): “Comparación del sistema español de financiación regional con el de otros países de estructura federal: Bélgica e Italia”, *Presupuesto y gasto público*, ISSN 0210-5977, N° 62, págs. 141-157.
- López Laborda, (2013). “Beneficios y costes del Estado Autonómico” (2011). *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad*.
- López Laborda, J., Kölling, M, Knüpling, F, (2010):” El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas”. ISBN 978-84-259-1487-4, págs. 151-174.
- López Laborda, J., F Rodrigo Saucó (2013): “Nueva evidencia sobre atribución de responsabilidades sobre los servicios regionales y preferencias por la descentralización”. *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, ISBN 1578-0244, N° 3, 26 págs.
- López Laborda, J., Rodrigo, F. (2013). “La reforma de la financiación limitará el gasto autonómico. El desafío catalán y las reformas pendientes”. *El Economista*. 26 de diciembre de 2013.
- López Laborda, J., A. Zabalza Martí (2010): “Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica”. *Documentos de trabajo FUNCAS*, ISSN-e 1988-8767, N° 576.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. ([http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206\\_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación.pdf))

- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2012). “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009. Madrid.
- Monasterio Escudero, C. e I. Zubiri Oria (2009): “Dos ensayos sobre financiación autonómica”. *Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS)*. Madrid.
- Oates, W. E. (1972): Fiscal federalism, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich; versión española, Federalismo fiscal, *Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local*.
- Padrós Reig, C. El modelo federal alemán de relaciones financieras (finanzbeziehungen) de igualación financiera entre estados (länderfinanzausgleich). REAF N° 17, abril 2013, p 11-70.
- Pedraja, F., Utrilla de la Hoz, A. Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica. *Investigaciones regionales*, 18, pág 191-218. Sección Panorama y Debates.
- OCDE (2014): Fiscal Decentralisation Database, Paris: OCDE <http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database>.
- Zabalza Martí, A., J. López Laborda (2010): “El nuevo sistema de financiación autonómica: descripción, estimación empírica y evaluación”. *Documentos de trabajo FUNCAS*, ISSN-e 1988-8767, N° 530

ANEXO 1.

Relación de Acuerdos de traspasos de competencias a las distintas comunidades autónomas.

TRASPASOS APROBADOS PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
Y LAS CIUDADES DE CEUTA Y MELILLA  
- 1978 A 2014 -

COMUNIDADES AUTÓNOMAS / CIUDADES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL		
ANDALUCÍA		2											7		4			10	1	3	3							1	11	8	3	8	8	3	12				154	
CANARIAS		1							1				7				2	5	12	8	7	2			2															127
CATALUÑA		5	2	13	21	12	11	7	8	3	5	6	1	5	4	4	6	6	10	2	8	8	4	4	6	2	1	8	1	8	6	8	3	4	2				185	
GALICIA		2	1	1	20	18	17	13	3	4	2	8	1	2	2	7	9	11	6	5	8	1	3	2	3	7													154	
NAVARRA								16	16	1	3	4								10	7	2	1																60	
PAIS VASCO		2	1	15	19	6	2	21	7								9	6	6	2	1												2	2	12				107	
C. VALENCIANA		3	1	3	14	21	15	19	4	5	6	6			2			7	7	3	4	6	5	1	1	1	1	1	2	1									132	
ARAGON		3	4	9	14	17	5	3	1						3	4	7	14	1	2	6	3	1	1	1	1	1	1	3	2	1	5	2						112	
ASTURIAS		1	3	12	17	12	8	2	1			3					5	15				11	4	1				6	1	2	1								105	
BALEARES		2	1	3	9	14	13	6	3	1					1	7	19	5	3	2	7	5																	112	
CANTABRIA																				25		6	3	2															106	
CASTILLA-LA MANCHA		1	3	11	20	11	9	2									2	14	5	2	3	2	3	2	2														95	
CASTILLA Y LEÓN				6	10	14	14	10	1	4							3	7	9	7	4	5	3	2	2	3													112	
EXTREMADURA		1	3	10	17	14	5	1									1	5	15		3	5	4																95	
MADRID																		1	5	12	6	2	3	6	1	1	6	3	1											95
MURCIA			1	2	11	18	13	7	3	2								2	7	19		2	2	5	5	2	1												111	
LA RIOJA																					8	3	8	2	1														76	
<b>TOTAL CC.AA.</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>32</b>	<b>79</b>	<b>154</b>	<b>253</b>	<b>181</b>	<b>57</b>	<b>38</b>	<b>6</b>	<b>43</b>	<b>20</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>73</b>	<b>169</b>	<b>92</b>	<b>44</b>	<b>56</b>	<b>75</b>	<b>25</b>	<b>34</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>37</b>	<b>21</b>	<b>33</b>	<b>7</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>1.944</b>			
CIUDAD DE CEUTA *																				15	5																	21		
CIUDAD DE MELILLA *																																							24	
<b>TOTAL CIUDADES</b>																				1	29	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45	
<b>T O T A L</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>32</b>	<b>79</b>	<b>154</b>	<b>253</b>	<b>208</b>	<b>181</b>	<b>57</b>	<b>38</b>	<b>6</b>	<b>43</b>	<b>20</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>73</b>	<b>170</b>	<b>121</b>	<b>49</b>	<b>61</b>	<b>79</b>	<b>25</b>	<b>34</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>41</b>	<b>21</b>	<b>33</b>	<b>7</b>	<b>32</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>1.989</b>		

\* El Estatuto de Autonomía se publica en el año 1995.

**TRASPASOS A COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
RELATIVOS A MATERIAS GENERALES O COMUNES**

SITUACIÓN A: 15-sep-14

MATERIAS	C.C.AA. artículo 143										C.C.AA. artículo 151									
	ARG	AST	BAL	CAB	C-L	C-M	EXT	MAD	MUR	RIO	AND	CAN	CAÑ	GAC	NAV	VAL	P.V			
Formación Profesional Ocupacional	1998	1999	1998	1998	1999	1998	1997	1998	1999	1998	1999	1998	1997	1997	1997	1992	2010			
Políticas Activas de Empleo	2002	2000	2001	2001	2002	2001	2001	2003	2003	2001	1999	1999	1997	1998	1998	2010				
Médicos person. y materiales Admón Justicia	2007	2006		2007			2002			2010	1997	1996	1990	1994	1999	1987				
Instituto Social Marina - Asistencia Sanitaria		2005	2007	2005				2008			2004	1996	1997	1996		1996	1996			
Instituto Social Marina - Servicios Sociales		2005	2007	2006				2008			2005	1998	1998	1998		1999	1998			
Instituto Social Marina - Empleo y Formación		2005	2007	2006				2008			2005		2006	2006		1999	2010			
Profesores de Religión		2005	2004		2002	2002	1999	2002	2002	2000		2001	2002	2000	2002	2000	2011			
Maestros Instituciones Penitenciarias	2005	2000	2005	2006	2000	2001	2003	1999	2001	2000	2004	2001	1993	1999	2000	2000	2011			
Gestión Fondo Español Garantía Agraria	1997	1999	1997	2008	2000	2006	1999	1997	1998	1998	1996	2006	1995	1996	1996	1996	1996			
Buceo profesional	1999	1999	1999	1998	2000			1999	2001	2000	1999	1998	1997	1997		1998	2011			
Instalaciones radiactivas 2ª y 3ª categoría	2010	1995	1995	1996	1999		1995	1995	1995	2000		1996	1967	1996	1999	1999	1994			
Ejecuc.Legislación Productos Farmacéuticos	1993	1999	1999	2006	1998		2003		2001	2000		1996	1997	1997	1999					
Transporte marítimo		2000	1995	2006					1999			1995	2004	1996		1999	2011			
Mediadores de Seguros	1997	1999	1999		1999			1999		2000	2004	1998	1998	1999	1999	1999	1998			
Instituciones Penitenciarias													1993							
Parques Nacionales	2006	2010	2009	2010	2010						2005	2009	1994	2009						
Formación Profesional para el Empleo	2010		2006	2006	2006		2010		2008	2006	2005	2010	2006	2006			2010			
Seguro Escolar	2006	2008	2006	2008		2006	2006					2010								
Sanidad Penitenciaria													1993				2011			
Función Pública Inspectora ITSS													2010				2011			
Becas y ayudas al estudio																	1985			
Homologación y convalidación de títulos extranjeros no universitarios													2008	2008			2011			