Análisis del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas

INFORME DE LA COMUNITAT VALENCIANA

30 anys llei de símbols D'IDENTITAT
GENERALITAT VALENCIANA

Índice

Síntesis del informe 5

1. Análisis del cumplimiento de los ejes básicos de la Ley 22/2009 9
1.1. Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar 9
1.2. Incremento de la Equidad 10
1.2.1. Percepción por todas las CC. AA. de los mismos recursos por habitante 11
1.2.2. Nivel de cobertura de la prestación de los servicios públicos fundamentales respecto del nivel medio en el territorio nacional 16
1.3. Suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas 18
1.4. Aumento de la autonomía y corresponsabilidad 20
1.5. Mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos 23

2. Análisis desde la perspectiva de los ingresos públicos 25
2.1. La evolución de los tributos cedidos 25
2.1.1. Tributos no sujetos a liquidación 25
2.1.2. Tributos sujetos a liquidación 25
2.2. La sostenibilidad de los ingresos públicos 27

3. Análisis de las políticas de gasto financiadas por las CC. AA. 29
3.1. Importancia de los SPF 29
3.2. Rigidez de los gastos 33

4. Análisis del funcionamiento de los fondos del sistema 35
4.1. Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales 36
4.2. Fondo de Suficiencia Global 36
4.3. Fondos de Convergencia 36
4.3.1. Fondo de Competitividad 36
4.3.2. Fondo de Cooperación 38

5. El modelo de financiación y la Administración Central 41
5.1. Reasignación inicial de recursos entre la Administración Central y las CC. AA. 41
5.2. La revisión del Fondo de Suficiencia 42
5.2.1. Traspaso de nuevos servicios, ampliación o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores 43
5.2.2. Cesión de nuevos tributos 43
5.2.3. Variaciones en los tipos impositivos de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA 44
5.3. El principio de lealtad institucional 45

6. Carácter quinquenal del modelo 47
6.1. La quinquenalidad en el articulado de la Ley 22/2009 47
6.2. Aplicación a las entregas a cuenta de unos ITES no expresamente recogidos en la Ley 48

7. Especial referencia a la situación de la Comunitat Valenciana 51

Síntesis del informe

La Ley 22/2009 establece como ejes básicos y, por tanto, objetivos de la misma: el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, el incremento de la equidad, la suficiencia en la financiación de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora dinámica y estabilidad del sistema. Sin embargo, como se demuestra a lo largo de este informe, la Ley no consigue alcanzar ninguno de estos objetivos y el mantenimiento de la configuración actual hace el sistema insostenible.

La reducción constante del gasto de las comunidades autónomas (CC. AA.) en los denominados servicios públicos fundamentales (SPF), con una contracción del gasto real por habitante entre los años 2009-2012 del 18%, es una prueba palpable de que el modelo no ha servido como refuerzo del Estado del Bienestar.

En materia de equidad el modelo presenta una financiación per cápita desigual. El modelo actual no solo no ha reducido las diferencias de financiación entre comunidades en términos de población real sino que las ha incrementado. De igual modo, en términos de población ajustada las diferencias de financiación entre comunidades siguen alcanzando los 25 puntos porcentuales.

Las diferencias de recursos por habitante no pueden justificarse en factores diferenciales de coste porque estos ya se tienen en cuenta a la hora de determinar la «población ajustada» y tienen como consecuencia la consolidación de una desigualdad en el despliegue de los servicios públicos que prestan las CC. AA., que no garantiza la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos españoles en el acceso a los SPF.

La solidaridad entre regiones tampoco explica las mencionadas diferencias al existir comunidades con renta per cápita elevada y financiación por encima de la media y comunidades con renta per cápita por debajo de la media y financiación también por debajo de la media.

Los recursos que aporta el modelo no cubren los gastos que suponen los SPF para las distintas CC. AA. De media, los mencionados recursos únicamente alcanzan a cubrir el 86% de los gastos en sanidad, educación y bienestar social. La situación se agrava al existir CC. AA. con gastos en SPF por debajo de la media y en las que los recursos del modelo cubren menos del 80% de los mencionados servicios.

El Fondo de Suficiencia, cuyo objetivo manifiesto es garantizar la financiación de la totalidad de las competencias de las CC. AA., incumple de esta forma su objetivo y pasa a ser una herramienta formal cuyo único propósito es el mantenimiento del statu quo, es decir, respetar los resultados del modelo anterior de manera que ninguna comunidad pierda con el cambio de modelo.

En materia de autonomía y corresponsabilidad las medidas adoptadas han sido más aparentes que reales, siendo la única novedad destacable la relacionada con la posibilidad de establecer distinto número de tramos en la escala autonómica del IRPF. Sin embargo, incluso esta medida pierde su significado por la falta de coordinación entre el Estado y las CC. AA., de tal forma que ante una fuerte regulación por parte del Estado se imposibilita el ejercicio de las competencias de las CC. AA., salvo que se quieran alcanzar tipos marginales en el IRPF casi confiscatorios.

La corresponsabilidad fiscal, entendida como la capacidad de que los residentes en una comunidad puedan valorar el nivel de servicios prestados por la misma en función de la aportación fiscal que realizan, no puede existir mientras la financiación por habitante no sea la misma en todas las CC. AA. En ausencia de esta condición, no es posible conocer si el mayor o menor nivel de prestación de un servicio se debe a una mayor o menor financiación por parte del Estado o al ejercicio de la capacidad normativa por parte de la comunidad autónoma.

En materia de ingresos tributarios, los tributos sujetos a liquidación han mostrado un carácter mucho más estable durante la grave crisis económica, mientras que los tributos no sujetos a liquidación han mostrado un importante carácter cíclico que ha agravado la situación financiera de las CC. AA. al producirse un desplome de los mismos muy superior a la contracción de la economía.

En relación con el gasto, las CC. AA. destinan una media de un 70% de su gasto público a la prestación de los SPF. Estos gastos presentan una gran rigidez, lo que dificulta el ajuste en la vertiente del gasto por parte de las CC. AA. y justifica la lentitud del mismo.

Los distintos Fondos que establece la Ley 22/2009 no sólo no consiguen el objetivo que individualmente se les asigna sino que son la principal fuente de distorsión del sistema, añadiendo complejidad y opacidad al mismo.

La Ley 22/2009 supuso una nueva reasignación de los recursos entre la Administración Central y las comunidades autónomas, si bien la complejidad de la norma ha provocado que el impacto económico en éstas se haya visto mermado. Así, la no distribución de las subidas de tipos en IVA e IIEE ha supuesto una cesión de un porcentaje efectivo inferior al inicialmente previsto, y la no revisión del Fondo de Suficiencia como consecuencia de la aplicación de los distintos criterios previstos en la norma, como pudiera ser el de lealtad institucional, ha postergado el reparto de unos recursos de los que sí se han visto privados las CC. AA.

El modelo de financiación previsto en la Ley 22/2009 tiene carácter quinquenal como se establece tanto en la Disposición Adicional 7ª de la Ley como en el Art.2.g) de la LOFCA. Este carácter quinquenal se ve reforzado por diferentes artículos de la Ley en los que se hacen referencias exclusivamente al periodo 2009-2013. Por tanto, el nuevo modelo debería tener efectos desde el 1 de enero de 2014.

En este contexto, la situación de la Comunitat Valenciana se presenta crítica, con el mayor endeudamiento de las CC. AA., la mayor caída del PIB, una de las tasas de paro más elevadas, la mayor caída del número de ocupados, un gasto público por debajo de la media que difícilmente puede sufrir mayores recortes. Pero, sobre todo, la posición de la Comunitat Valenciana se debe a que recibe unos ingresos públicos que la sitúan entre las CC. AA. más infrafinanciadas históricamente, lo que ha provocado que sea en el último año la comunidad autónoma con mayor déficit, y no sólo desde este último modelo de financiación.

1. Análisis del cumplimiento de los ejes básicos de la Ley 22/2009

Según el Preámbulo de la Ley 22/2009, los objetivos a los que se orienta la revisión del sistema de financiación y que definen los ejes básicos del modelo son:

- Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar.
- Incremento de la Equidad.
- Suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas.
- Aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.
- Mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema.

En los apartados siguientes se revisarán cada uno de estos ejes detenidamente para analizar en qué medida se han alcanzado los objetivos propuestos.

1.1. Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar

El Preámbulo de la ley establece que este refuerzo se realizará mediante la incorporación por el Estado de recursos adicionales que se integran gradualmente en el nuevo sistema, dentro del marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria.

El estudio de los resultados efectivos del teórico refuerzo del Estado del Bienestar se puede plantear de dos formas:

- Comprobando cuál ha sido la evolución del gasto en los servicios públicos fundamentales.
- Comprobando si el nuevo modelo ha provocado un incremento en los recursos de los que han dispuesto las comunidades autónomas (CC. AA.) para atender sus responsabilidades en este terreno.

En este apartado se considerará el primer planteamiento, mientras que el segundo será contemplado en el apartado 1.3, en el que se valorará la suficiencia de la financiación de las CC. AA.

En la tabla 1 se puede observar la evolución del gasto de las CC. AA. en los servicios públicos fundamentales en los cuatro años de vigencia del modelo. La primera constatación que debe hacerse es que el conjunto del gasto en las funciones relacionadas con

el Estado de Bienestar se ha reducido en términos nominales desde 2009 un 11% y en términos reales un 17,6%. El gasto real por habitante ha caído en estos años un 18%.

A la vista de estos datos no se puede afirmar que el Estado del Bienestar se haya reforzado durante los cuatro primeros años del nuevo modelo de financiación. Al contrario, durante esos años ha tenido lugar una importante reducción del gasto real por habitante.

TABLA 1. **Gasto de las comunidades autónomas en servicios públicos fundamentales (SPF)**

	2009	2010	2011	2012
Millones de euros corrientes				
Salud	65.491	64.007	62.446	58.537
Educación	48.294	47.058	45.949	42.078
Protección social	11.813	11.854	11.779	11.589
Total SPF	125.598	122.919	120.174	112.204
Millones de euros de 2012				
Total SPF	136.312	129.519	123.659	112.204
Euros de 2012 per cápita				
Total SPF	2.968	2.811	2.681	2.431
Variación respecto 2009		-5,3%	-9,7%	-18,1%

Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

1.2. Incremento de la Equidad

El Preámbulo de la ley establece que el logro de la equidad se conseguirá a través de dos instrumentos:

- El Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales (SPF) que asegura que todas las comunidades autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada.
- Los Fondos de Convergencia, dotados con fondos adicionales del Estado con el objetivo de reforzar la convergencia en financiación per cápita de las CC. AA. y la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos de los distintos territorios.

Para valorar los resultados alcanzados conviene recordar qué se debe entender por equidad a la luz de los criterios definidos en la ley y el Art. 15.1 de la LO 8/1980, en desarrollo del Art. 158 de la Constitución Española. En dicha norma se establece que:

> «*El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia.*
>
> *A efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales.*

Se considerará que no se llega a cubrir el nivel de prestación de los servicios públicos al que hace referencia este apartado, cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional.»

Para comprobar si se está cumpliendo dicho concepto de equidad se analizarán a continuación varios aspectos.

1.2.1. Percepción por todas las CC. AA. de los mismos recursos por habitante

1.2.1.1. Financiación per cápita desigual

Tras completarse el proceso de traspasos de las competencias educativas y sanitarias a todas las CC. AA., el ámbito competencial que estas tienen atribuido es, en gran medida, el mismo. Sin embargo, sus diferencias de financiación per cápita son sustanciales, no solo entre comunidades forales y comunes sino también entre estas últimas. Estas diferencias se producen a pesar de que el grueso del gasto autonómico se concentra en las funciones de sanidad, educación y servicios sociales, existiendo por ello un amplio consenso técnico acerca de que la población es la variable central a tener en cuenta para determinar el volumen de necesidades de cada comunidad. Por consiguiente, las diferencias de recursos por habitante deberían ser escasas —mucho menores que las que han prevalecido en la última década— y, en todo caso, explicables por indicadores de necesidad explícitos, acordados con criterios objetivos y transparentes.

No obstante lo anterior, las dotaciones de recursos que han ofrecido los sucesivos modelos de financiación de las comunidades de régimen común a cada una de ellas han sido siempre muy dispares, y lo mismo ha sucedido con el modelo actual. Esa desigualdad se ha hecho más evidente cuando —a partir de 2002— todas ellas gestionaban ya las competencias sanitarias y de educación universitaria.

Desde ese momento sus funciones han sido muy similares, pero sus recursos per cápita han presentado diferencias enormes, incompatibles con un trato equitativo entre comunidades.

Si se analizan las medias del modelo anterior (años 2002-2008) y del actual (medias 2009-2011) se comprueba que las diferencias entre las comunidades mejor financiadas y las peor financiadas pasan de los 30,4 puntos porcentuales a los 36,1 puntos porcentuales en los últimos años. El modelo aprobado en 2009 ha modificado la situación de algunas comunidades concretas, pero no ha solucionado el problema general que representan las desigualdades de recursos, manteniendo desviaciones positivas de la media de más de 23 puntos porcentuales y desviaciones negativas de más de 12 puntos porcentuales. Por tanto, es difícil defender que el presente modelo de financiación haya reducido las desigualdades de recursos en términos de población, más bien ha sucedido lo contrario y se han incrementado.

TABLA 2. **Rendimiento del sistema de financiación autonómica de las comunidades de régimen común**

	Euros por habitante			Índice total CC. AA. = 100		
	Media 2002-08	Media 2009-11	Media 2002-11	Media 2002-08	Media 2009-11	Media 2002-11
Andalucía	2.312	2.191	2.276	100,1	92,8	97,9
Aragón	2.517	2.611	2.545	109,0	110,5	109,5
Asturias, Principado de	2.428	2.578	2.473	105,1	109,1	106,3
Balears, Illes	2.078	2.332	2.154	90,2	98,8	92,7
Canarias*	2.130	2.059	2.109	92,6	87,2	90,9
Cantabria	2.784	2.925	2.826	120,6	123,7	121,5
Castilla y León	2.541	2.613	2.563	110,1	110,6	110,2
Castilla-La Mancha	2.399	2.344	2.383	103,7	99,3	102,4
Cataluña	2.332	2.552	2.398	101,2	108,3	103,3
Comunitat Valenciana	2.100	2.152	2.115	91,1	91,2	91,1
Extremadura	2.599	2.606	2.601	112,6	110,3	111,9
Galicia	2.468	2.570	2.499	106,9	108,8	107,5
Madrid, Comunidad de	2.186	2.307	2.222	94,8	98,0	95,7
Murcia, Región de	2.121	2.066	2.104	91,7	87,6	90,5
Rioja, La	2.734	2.772	2.745	118,5	117,2	118,1
Suma CC. AA. régimen común	**2.307**	**2.360**	**2.323**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

(*) El sistema tributario canario presenta diferencias con el resto de comunidades autónomas de régimen común, por lo que la información contemplada en el cuadro no resulta homogénea en el caso de esta comunidad.

Fuente: INE, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

1.2.1.2. Financiación por «población ajustada» también desigual

Los modelos de financiación de régimen común contemplan desde hace tiempo un criterio de necesidad basado en la población, pero lo matizan definiendo y utilizando una «población ajustada». Esta se calcula para tener en cuenta variables que pueden generar diferencias en las necesidades de financiación por habitante: la población joven —para la educación— o envejecida —para la sanidad—, la superficie, la densidad de población, la insularidad, etc. En los treinta años de vida de las CC. AA. nunca se ha objetivado técnicamente la selección y peso de estas —u otras— variables de coste, ni definido un coste *standard*. Sin entrar ahora en este problema, lo grave es que la financiación por *habitante ajustado* que ofrecen los modelos a las distintas comunidades también es muy desigual.

Este resultado es sorprendente porque, en un sistema que ofreciera la misma financiación por unidad de necesidad a todas las comunidades, los recursos por *habitante ajustado* deberían ser exactamente iguales en todas las CC. AA., para las mismas competencias. Sin embargo, la financiación por población ajustada que proporciona el actual sistema de financiación a las diferentes CC. AA. de régimen común sigue presentando rangos de variación superiores a los 25 puntos porcentuales en los tres años ya liquidados (2009, 2010 y 2011). Es necesario afirmar que este resultado es claramente incom-

patible con el cumplimiento del criterio de equidad derivado de la Constitución, antes expuesto.

1.2.1.3. Fondos distorsionadores

El origen de unas diferencias de recursos por habitante de esa magnitud no puede ser, por tanto, la existencia de factores diferenciales de coste en la prestación de los servicios específicos de los diferentes territorios, pues el modelo ya los reconoce mediante variables como la estructura de edades, la densidad de población, la dispersión o la insularidad. Dado que tras incorporarlos siguen existiendo diferencias sustanciales de financiación per cápita, estas diferencias han de tener otras causas y, en efecto, así es: se producen por los elementos complementarios que cada modelo incorpora al distribuir los recursos. En el modelo aprobado en 2009 esos elementos operan a través de distintos fondos, definidos con criterios que son justificados en función de diversos objetivos, como se detallará más adelante. El reparto de recursos que resulta de esos criterios no responde a una lógica clara sino al objetivo político de conservar un *statu quo* —garantizar que ninguna comunidad pierda—. Pero dado que el punto de partida es desigual, esos fondos sirven también para preservar la desigualdad. El modelo aprobado en 2009 es más explícito que los anteriores en este sentido y asigna expresamente el 90% de los recursos con el criterio de respetar el *statu quo,* que es la pieza básica para el mantenimiento de las desigualdades.

1.2.1.4. Desigualdad de oportunidades

La aplicación prolongada de una financiación autonómica de estas características ha tenido un resultado muy negativo: consolidar la desigualdad en el despliegue de los servicios públicos que prestan las CC. AA., algunos de los cuales son fundamentales. El origen de esta situación se remonta al periodo anterior a la Constitución Española de 1978 y a la descentralización posteriormente llevada a cabo. Entonces, un Estado totalmente centralizado ofrecía un nivel de servicios públicos bajo y no lo ofrecía por igual en todos los territorios. Pero lo grave de la situación actual se debe a que, tras tres décadas de democracia y descentralización, la distribución territorial de los recursos sigue siendo muy desigual y produciendo diferencias de trato importantes en el acceso a los servicios a los habitantes de las distintas comunidades autónomas.

A la vista de las enormes diferencias de recursos por habitante ajustado, a día de hoy no puede considerarse garantizada la igualdad de oportunidades ante la educación, la salud o los servicios sociales a los ciudadanos que viven en los distintos territorios de España. El problema es que esto sucede no por decisiones derivadas de legítimas diferencias en las opciones de los gobiernos autonómicos elegidos por los ciudadanos en cada comunidad, sino por las restricciones financieras que cada uno de esos gobiernos maneja. Esas restricciones son en buena medida heredadas del pasado y representan, en algunos casos, ventajas o desventajas permanentes cuyo origen no es el Estado de las Autonomías, pues ya existían antes de su creación. Pero el desarrollo autonómico sí es

responsable de no corregir la situación inicial y mantener las desigualdades territoriales existentes en el sector público.

La razón fundamental de esas diferencias de recursos entre comunidades viene siendo el modelo de financiación, tanto por las importantes ventajas financieras del régimen foral como por las asimetrías dentro del régimen común. Pero la desigualdad se acentúa cuando se considera la totalidad de ingresos de las comunidades, provengan estos del modelo de financiación o de otras fuentes (FCI, Fondos Europeos, etc.).

La tabla 3 muestra que, en el periodo 2002-2012, el abanico de los promedios interanuales de recursos por habitante es de 80 puntos porcentuales. La diferencia es tan grande que obliga a subrayar que se trata de datos oficiales, para evitar pensar que se trata de cifras equivocadas. Si se considera el peso de los ingresos públicos autonómicos en el PIB —influido por el nivel de renta de las regiones—, las diferencias todavía resultan mayores, pues el porcentaje de algunas comunidades duplica —y en algún caso triplica— al de otras.

TABLA 3. **Ingresos públicos totales no financieros de las comunidades autónomas. Media 2002-2012**

	Índice de ingresos públicos per cápita	Ingresos públicos en % del PIB
Andalucía	103,7	19,0
Aragón	106,6	13,7
Asturias, Principado de	108,3	16,7
Balears, Illes	83,4	10,6
Canarias	96,5	15,2
Cantabria	109,4	15,6
Castilla y León	111,1	16,3
Castilla - La Mancha	112,5	20,0
Cataluña	100,9	11,9
Comunitat Valenciana	79,0	12,1
Extremadura	126,4	26,1
Galicia	110,1	18,2
Madrid, Comunidad de	82,1	8,8
Murcia, Región de	85,8	14,4
Navarra, Com. Foral de	159,5	17,6
País Vasco	122,4	13,1
Rioja, La	107,8	13,7
Suma CC. AA.	**100,0**	**14,0**

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

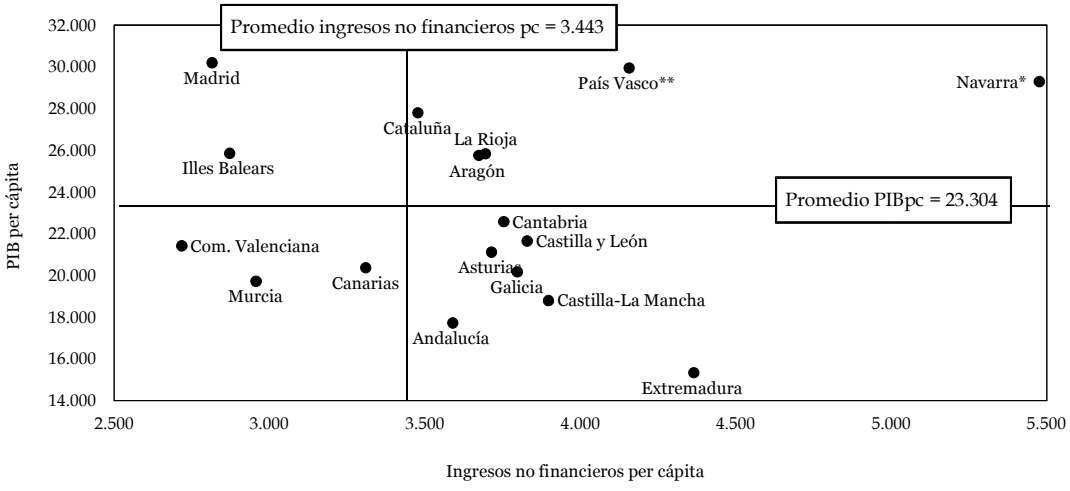
1.2.1.5. La solidaridad no explica las diferencias

Se podría pensar que estas asimetrías en la financiación total por habitante responden a un patrón de redistribución territorial de recursos diseñado con el fin de reforzar la capacidad del gasto público autonómico en las comunidades con menor nivel de renta. En ese caso, los recursos de las comunidades con menor renta deberían permitirles no solo atender los servicios públicos fundamentales a un nivel similar al de las más ricas (disponiendo iguales recursos por habitante ajustado que estas) sino tener además recursos para el fomento del desarrollo económico. Sin embargo, ese criterio requeriría que la distribución de recursos entre comunidades iguale la financiación de las comunidades con similar nivel de renta, y eso no es lo que sucede.

Las diferencias de los recursos públicos autonómicos por habitante no responden a ningún patrón lógico: ni en general tienen mayores ingresos las que disfrutan de mayores rentas por habitante, ni tampoco las que menos; y comunidades con similar nivel de renta disponen de recursos muy diferentes. Esta falta de reglas se observa tanto si se consideran los ingresos totales de las comunidades —como hace el gráfico 1a— o solo los derivados del modelo de financiación para las comunidades de régimen común, como hace el gráfico 1b.

En ambos gráficos se observa que existen comunidades con similares recursos públicos (situados sobre la misma vertical) a pesar de tener distintos niveles de PIB per cápita, como sería de esperar de una solidaridad interterritorial que permite a los gobiernos regionales prestar sus servicios con independencia de la capacidad fiscal de sus regiones.

GRÁFICO 1A. **Ingresos de las CC. AA. y PIB per cápita. Media 2002-2012**
(euros de 2012)



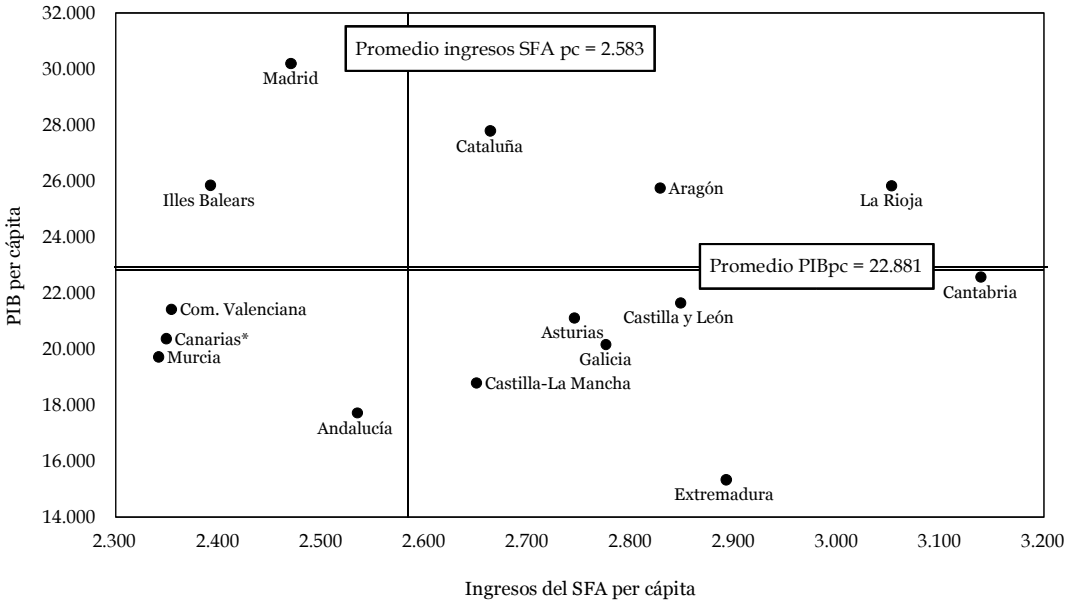
(*) En Navarra se han deducido las aportaciones al Estado.

(**) En el País Vasco las diputaciones forales asumen la recaudación tributaria, pero no están contempladas en este gráfico. Si se homogeneizara, el ingreso per cápita del País Vasco sería superior al indicado.

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

GRÁFICO 1B. **Ingresos del sistema de financiación autonómica (SFA) de las CC. AA. de régimen común y PIB per cápita. Media 2002-2011**

(euros de 2011)



(*) El sistema tributario canario presenta diferencias con el resto de comunidades autónomas de régimen común, por lo que la información contemplada en el gráfico no resulta homogénea en el caso de esta comunidad.

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, INE y elaboración propia.

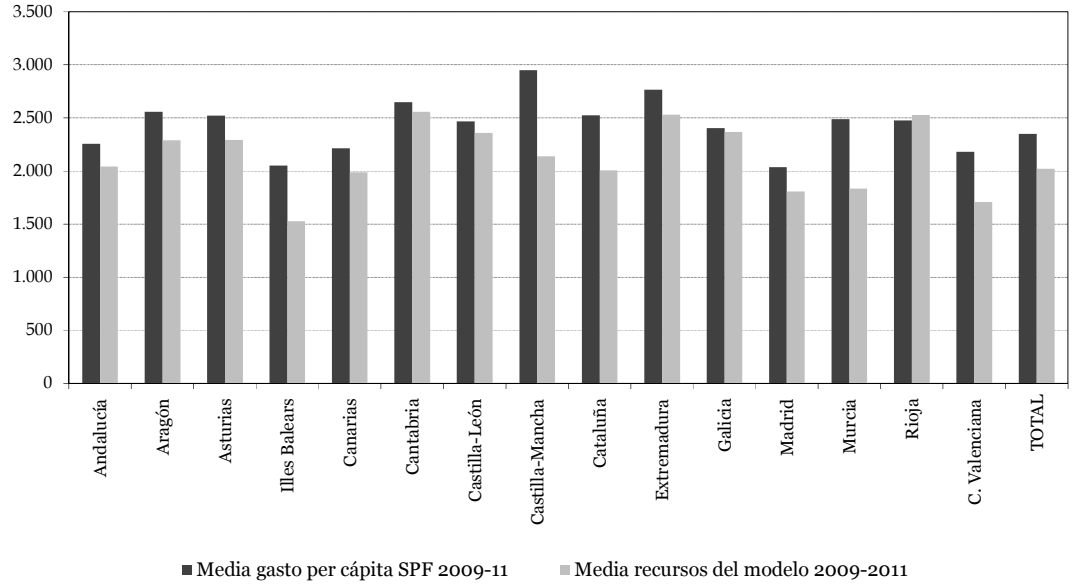
Pero también se puede observar que comunidades con un nivel similar de PIB per cápita (situadas casi sobre la misma horizontal) presentan sustanciales diferencias de recursos por habitante para prestar sus servicios, lo que pone en cuestión que la solidaridad llegue a todas las comunidades por igual, en particular a las situadas por debajo de la media en PIB y en ingresos públicos.

1.2.2. Nivel de cobertura de la prestación de los servicios públicos fundamentales respecto del nivel medio en el territorio nacional

Como se ha mencionado anteriormente, el art. 15 de la Ley Orgánica 8/1980 establece que el Estado garantizará el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales y que se garantizará que cada comunidad autónoma recibe los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando su cobertura mínima en todo el territorio. Para comprobar si se cumple este objetivo se pueden comparar, con la ayuda del gráfico 2, los gastos de las comunidades en sanidad, educación y servicios sociales esenciales con las entregas a cuenta y las liquidaciones del año n-2 que reciben las distintas comunidades autónomas como consecuencia del modelo.

GRÁFICO 2. **Gastos en SPF e ingresos derivados del modelo de financiación en el periodo**

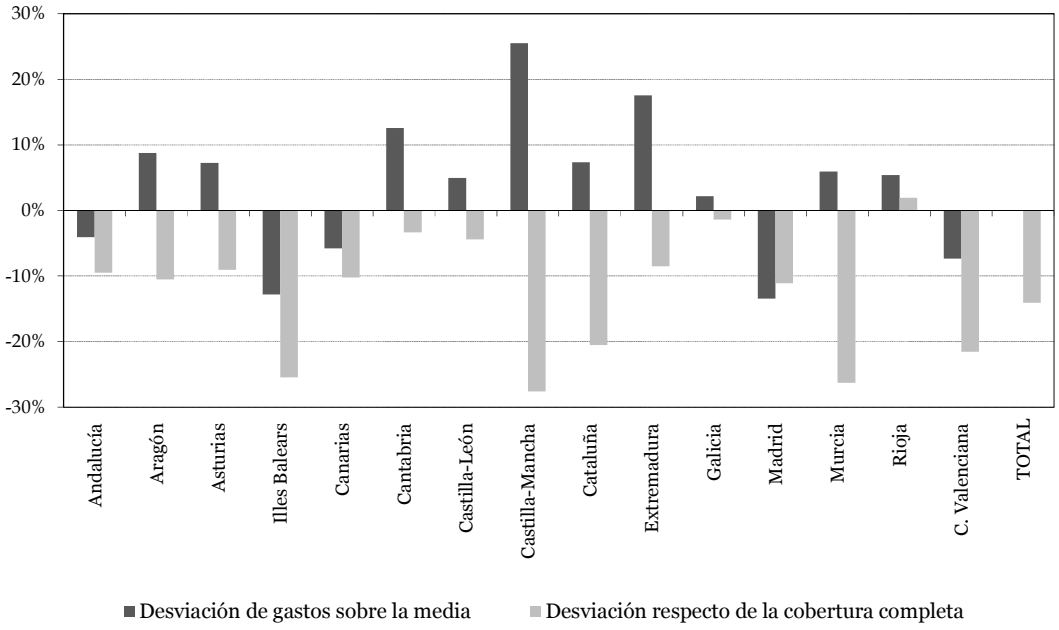
2009-2011



Fuente: MINHAP.

En el promedio de los años liquidados del actual modelo (2009-2011), los recursos del modelo no han sido suficientes para la cobertura del gasto que representan los servicios públicos fundamentales, salvo en el caso de La Rioja. Además, en cinco comunidades la cobertura es incompleta —y a veces inferior al 80%— a pesar de gastar menos que la media (gráfico 3).

GRÁFICO 3. **Desviaciones de los gastos en SPF respecto de la media y de los recursos del modelo de financiación respecto a la cobertura completa de los SPF, 2009-2011**



Fuente: MINHAP.

Evidentemente, una situación en la que existen CC. AA. con gastos en servicios básicos inferiores a la media y percepción de recursos del modelo también inferiores a la media es contraria al mencionado artículo 15 de la LOFCA.

1.3. Suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas

El Preámbulo de la Ley 22/2009 establece que el objetivo de suficiencia queda garantizado mediante el Fondo de Suficiencia Global, cuyo objetivo es doble:

- Asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las comunidades autónomas.
- Respetar los resultados del modelo anterior de manera que ninguna pierda con el cambio de modelo.

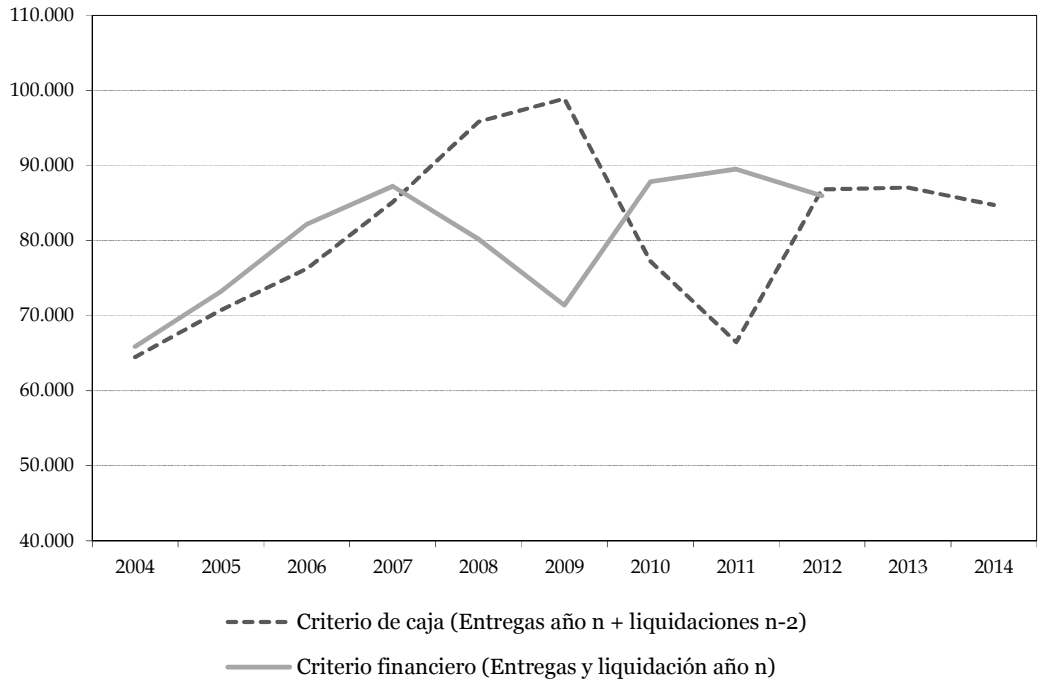
El Fondo de Suficiencia opera como recurso de cierre del sistema, asegurando que las necesidades globales de financiación de cada comunidad en el año base se cubran. Por esa razón se calcula como la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la comunidad autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria más la transferencia —positiva o negativa— del Fondo de Garantía. Ahora bien, aunque se habla de necesidades globales de financiación en ningún momento se calculan estas necesidades atendiendo al volumen de competencias. En realidad, se consideran necesidades globales de financiación los ingresos de cada comunidad en el año base. Por consiguiente, este Fondo no puede cubrir unas necesidades reales de financiación de una comunidad que no calcula.

Si una comunidad autónoma recibía en el año base una financiación por debajo de sus necesidades, el modelo va a continuar ofreciéndole unos recursos que solo serán suficientes para prestar dicho bajo nivel de servicios. Por el contrario, una comunidad mejor financiada en el año base seguirá disponiendo de recursos suficientes para ese nivel de gasto. Así pues, el Fondo de Suficiencia no trata de cubrir el primero de los objetivos (las necesidades reales de financiación derivadas de las competencias), sino el segundo: garantizar los ingresos del año base y que nadie pierda con el cambio de modelo, es decir, garantizar el statu quo.

Como se puede comprobar en los cuadros 1.1.3 y 1.3 de la liquidación del modelo del año 2009, todas las comunidades autónomas vieron teóricamente incrementados sus recursos respecto a los que corresponderían conforme al modelo de la Ley 21/2001 desde un punto de vista de caja. Sin embargo, los derechos reconocidos netos liquidados se redujeron en ese ejercicio como consecuencia de las caídas de los ingresos tributarios que serían reconocidas en el momento de la liquidación de las entregas a cuenta, dos años más tarde.

Por tanto, si el nuevo modelo debía mejorar la suficiencia de recursos aportando más financiacion este objetivo puede ponerse en cuestión, dada la fuerte caída de los recursos tributarios durante los años de crisis. Como se puede comprobar en el Gráfico 4, aunque el incremento de recursos ingresados en 2009 mejoraba la suficiencia según un criterio de caja, una vez se tienen en cuenta las liquidaciones los ingresos proporcionados efectivamente por el nuevo modelo no resultan al principio mayores y en los años posteriores ya liquidados tampoco se supera apenas el nivel de 2007. Esta circunstancia justifica poner en cuestión la suficiencia de recursos desde la perspectiva de los niveles previos alcanzados.

GRÁFICO 4. **Evolución de los recursos del modelo de financiación en las CC. AA. de régimen común**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Pública y elaboración propia.

En este contexto de insuficiencia financiera generalizada, el funcionamiento del Fondo de Suficiencia se convierte en un serio obstáculo para su objetivo, al existir varias CC. AA. con un fondo de carácter negativo, es decir que no sólo no reciben recursos del mismo sino que se les detraen, a pesar de que tienen problemas de cobertura de sus gastos. Otra cuestión sumamente criticable de la dinámica de este Fondo es su evolución a lo largo de los años, asunto que se tratará en el apartado 5.2 dedicado al modelo de financiación y la Administración Central.

1.4. Aumento de la autonomía y corresponsabilidad

El Preámbulo de la Ley establece como instrumentos para mejorar la autonomía y la corresponsabilidad el incremento de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las comunidades autónomas y el incremento de las competencias normativas.

En lo que se refiere a los tributos cedidos, la Ley 22/2009 supone, respecto a la Ley 21/2001, un incremento de la recaudación de los Impuestos cedidos no gestionados por las CC. AA. El IRPF pasa del 33% al 50%, el IVA pasa del 35% al 50% y los Impuestos Especiales (salvo en el caso del Impuesto sobre la Electricidad y el Impuesto sobre determinados medios de transporte, que ya se encontraban cedidos al 100% con anterioridad) pasan del 40% al 58%.

Sin embargo, como consecuencia del criterio de respeto al *statu quo* y de que la mejora de financiación se basa exclusivamente en los recursos adicionales del nuevo sistema, este incremento de los porcentajes de participación se produce a costa de un retroceso de la participación en el Fondo de Suficiencia. Por consiguiente, debe precisarse que la corresponsabilidad no ha supuesto un incremento de recursos proporcional al incremento de participación en la recaudación de los tributos.

En materia de competencias normativas de las CC. AA., se modifican exclusivamente en el caso del IRPF y, por lo general, con alguna excepción, se trata más de retoques técnicos fruto de la experiencia del ejercicio normativo de las comunidades autónomas que de incrementos sustanciales del poder tributario autonómico.

Este sentido técnico tiene, por ejemplo, la supresión del límite del 50% en los aumentos y disminuciones del tramo autonómico de la deducción estatal por inversión en vivienda habitual (límite que había llevado a algunas comunidades autónomas a crear deducciones autonómicas propias para inversiones en vivienda para evitar la aplicación de dicho límite). O la habilitación de un nuevo concepto de deducciones autonómicas en la cuota por subvenciones o ayudas públicas, siempre que no afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro. Esta opción se deriva de la experiencia normativa previa de algunas comunidades autónomas, que habían establecido deducciones relacionadas con ayudas por vivienda o por otros conceptos, sorteando la prohibición general de la Ley 21/2001 de afectación a categorías determinadas de renta, mediante su establecimiento como deducciones de importe fijo y no porcentual.

Otras nuevas posibilidades normativas de la Ley 22/2009, como la posibilidad de establecer distinto número de tramos en la escala autonómica del impuesto respecto de la escala estatal o el establecimiento de un margen del +-10% para la fijación de mínimos personales y familiares autonómicos, sí suponen, en principio, mayores espacios formales para la actuación normativa de las comunidades autónomas y dotan de mayor potencia recaudatoria a las posibles medidas a adoptar, aunque su utilización haya sido

desigual por éstas. Las comunidades sí han creado escalas autonómicas propias con tramos diferenciados de la estatal pero, con la excepción de Madrid, ninguna comunidad ha utilizado hasta el momento la posibilidad de alterar los mínimos personales y familiares. Dada la configuración actual de los mínimos como tramo a «tipo cero», los mismos proporcionan ahorros crecientes con las cargas familiares pero independientes de la renta, por lo que tienen mayor importancia relativa para las rentas bajas y medias. Así pues, cualquier alteración de los mismos que no fuera al alza tendría unos efectos regresivos.

En todo caso, el actual sistema de financiación —al igual que en los sistemas anteriores— no está preparado para una respuesta flexible a cambios tan radicales como los sufridos en los años recientes por la base económica correspondientes a la cesta de tributos cedidos, ni existe una experiencia de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas para explotar al máximo las posibilidades de incremento recaudatorio de los tributos con mayor potencial.

En este sentido, a pesar de las posibilidades formales de incremento de la escala autonómica, poco margen real queda a las comunidades autónomas cuando el Estado toma decisiones como suprimir la deducción por inversión en vivienda habitual, establecer tipos más altos para dos nuevos tramos superiores de base o crear un gravamen complementario. En este contexto, unos eventuales incrementos impositivos por parte de las comunidades autónomas alcanzarán niveles marginales de tributación casi confiscatorios.

Por otra parte, un defecto estructural del sistema de financiación en el ámbito de la corresponsabilidad es que el sistema de anticipos a cuenta del IRPF y liquidación definitiva a los dos años impide la necesaria inmediatez de los efectos recaudatorios derivados de las decisiones normativas por parte de los poderes autonómicos.

En el resto de los tributos cedidos, las comunidades autónomas no han experimentado incrementos efectivos de las competencias normativas, afectando los cambios exclusivamente a aspectos técnicos de los impuestos.

En el ámbito de los tributos cedidos gestionados, como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones o los Tributos sobre el juego, las comunidades han utilizado con profusión las capacidades normativas ya con anterioridad al modelo actual. El resultado de dicho ejercicio normativo constituye una de las principales fuentes de recursos suplementarios para las comunidades autónomas, si no la principal, y la corresponsabilidad fiscal ha sido verdaderamente efectiva y con repercusiones fiscales importantes.

No obstante, el ámbito de Operaciones Societarias, que constituye una modalidad del Impuesto sobre la que las comunidades autónomas no tienen competencias normativas, ha constituido el reverso de la moneda. Ello se debe al establecimiento de una exención estatal en la mayor parte de las operaciones sujetas a este concepto, lo que ha

vaciado su función como fuente de ingresos autonómica con un claro perjuicio inmediato, cuya compensación queda a los mecanismos diferidos previstos para salvaguardar el principio de lealtad institucional del que se hablará posteriormente en este informe.

En segundo lugar, y por lo que se refiere al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la Comisión Europea ha presentado un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con el régimen español del impuesto por las diferencias, derivadas del ejercicio normativo autonómico, entre la tributación efectiva de los contribuyentes por obligación personal y por obligación real, por contrario al derecho comunitario. Caso de prosperar el recurso influirá radicalmente en el reparto de las competencias normativas sobre el impuesto e, incluso, puede cuestionar la propia existencia de tal reparto competencial.

En conclusión, la autonomía normativa de las comunidades autónomas sobre determinados tributos, instaurada por la Ley 21/2001 y confirmada por la Ley 22/2009 responde a varios objetivos teóricos, como son:

- Dotar de instrumentos a las Administraciones autonómicas para desarrollar una política de fomento fiscal propia.
- Servir de elemento clave para el reconocimiento de las comunidades autónomas por los ciudadanos como poderes tributarios, en el sentido amplio de la palabra, corresponsables de tales tributos tanto en su gestión como en el destino de los recursos que proporcionan, porque la corresponsabilidad fiscal se basa, en el fondo, en que los residentes en una comunidad autónoma puedan valorar el nivel de servicios prestados por la misma, en función de la aportación fiscal que realizan
- Prestar la necesaria flexibilidad a los recursos tributarios para desarrollar sus potencialidades adaptándolos, desde el punto de vista de la consolidación fiscal, a incrementos marginales de gasto o a disminuciones de las fuentes de financiación.

A lo largo de los últimos doce años, el primero de los citados objetivos se ha visto ampliamente desarrollado, con el establecimiento por las comunidades autónomas de beneficios fiscales en diversos impuestos y en distintos ámbitos de fomento, como la familia, el acceso a la vivienda, el fomento de los jóvenes, discapacitados, el emprendimiento, etc.

El segundo de los objetivos sólo se ha cumplido en parte, enfrentándose a criterios de constitucionalidad y de derecho comunitario determinadas medidas normativas autonómicas que pretendían territorializar sus efectos. Aunque la asimetría reguladora resulta consustancial al régimen autonómico y a la pluralidad de poderes tributarios que supone la aplicación del bloque de constitucionalidad (Constitución y LOFCA), los

principios de igualdad y unidad de mercado o la libertad de establecimiento se siguen utilizando como argumento para limitar el ejercicio normativo autonómico.

Por otro lado, para valorar el nivel de servicios prestados en función de la aportación fiscal que realizan los ciudadanos, es necesario que el punto de partida de todas las CC. AA. sea el mismo. De otro modo, un mayor nivel de prestación de un determinado servicio en una comunidad con una menor presión fiscal sobre sus contribuyentes puede ser debido a una mejor financiación de partida que el de otra comunidad que establece una mayor presión fiscal pero cuenta con menos recursos del modelo de financiación. En este escenario, estaríamos consiguiendo un resultado completamente opuesto al perseguido: la percepción por el ciudadano de que su aportación fiscal es mal utilizada cuando, en realidad, el nivel prestacional es en gran medida independiente de la misma pues proviene de las diferencias de financiación originadas por el modelo.

Finalmente, la experiencia de los cuatro últimos años ha demostrado la escasa flexibilidad de la cesta de competencias normativas sobre los tributos cedidos para instrumentar reacciones anticíclicas (compensar pérdidas de recaudación por disminución de las bases de tributación, incentivar la actividad económica, etc.). La mayor parte de tales competencias normativas corresponden a tributos de carácter cíclico, en su mayoría de devengo no periódico y muy vinculados en sus bases a la evolución del sector inmobiliario, precisamente el más afectado por la presente crisis, y de incierta recuperación en nuestro país a corto, medio y largo plazo, al menos a los niveles que tenían hasta 2006.

El último gran ámbito de autonomía normativa de las CC. AA. es el de los tributos propios y es el que ha salido más reforzado de las modificaciones del 2009. A este respecto, la modificación del artículo 6.3 de la LOFCA, con el objeto de homogeneizar el tratamiento de la eventual superposición de tributos autonómicos con los tributos locales con el establecido, en el apartado 2 del mismo artículo, para la producida entre tributos autonómicos y los tributos estatales, sustituyéndose la prohibición de coincidencia de materias imponibles por la de coincidencia de hechos imponibles, está permitiendo a las CC. AA. la ocupación de mayores espacios de imposición propia. En todo caso, también en este ámbito las teóricas facultades formales para el establecimiento de nuevos tributos autonómicos encuentran fuertes resistencias en el Estado, con argumentos basados en el principio de igualdad de todos los españoles o la unidad de mercado.

1.5. Mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos

Durante el periodo de vigencia del anterior modelo la principal preocupación era que un crecimiento muy acelerado de la población suponía un incremento de los gastos asociados a la misma por encima del incremento de ingresos. El Preámbulo de la Ley 22/2009 establece que la capacidad de ajuste de estos a las necesidades de los ciudadanos son alcanzables mediante la actualización anual de las variables que determinan la

necesidad de financiación y un mayor peso de los recursos tributarios, además de preverse una evaluación quinquenal de los resultados del sistema.

Es evidente que el actual sistema supuso una mejora respecto a la situación anterior al prever una adaptación constante a la población existente en cada momento pero, en cambio, la valoración inicial de los resultados esperados del modelo ignoró que el escenario de ingresos crecientes de los años precedentes se había quebrado con la llegada de la crisis y esto iba a tener graves consecuencias sobre la dinámica del sistema.

Con el cambio de tendencia a la baja de los ingresos, las medidas de necesidad adoptadas desde el Gobierno Central ante la crisis y la dificultad de reducir en la misma medida un gasto público vinculado principalmente a la prestación de servicios públicos fundamentales, el modelo actual no se adapta con rapidez a las necesidades sociales. Como consecuencia de ello no presenta la estabilidad financiera suficiente a lo largo del tiempo, pues provoca que determinadas comunidades autónomas no puedan prestar sus servicios básicos en las mismas condiciones que el resto y se enfrenten a graves problemas de déficit y endeudamiento.

2. Análisis desde la perspectiva de los ingresos públicos

2.1. La evolución de los tributos cedidos

El análisis de la evolución de los ingresos públicos debe distinguir entre los tributos sujetos a liquidación (IRPF, IVA e IIEE) y los no sujetos a la liquidación del modelo, teniendo en cuenta las distintas formas de cómputo de los mismos a la hora de satisfacer las necesidades globales de financiación de las CC. AA.

2.1.1. Tributos no sujetos a liquidación

Desde el año 2007 la recaudación real de los tributos no sujetos a liquidación ha presentado una importante caída, que resulta especialmente acentuada en el caso del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP-AJD) y es algo menor pero igualmente pronunciada en el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) que, por su naturaleza, cabe esperar que presente una mayor estabilidad en el tiempo.

TABLA 4. **Evolución de los tributos no sujetos a liquidación**

	2007	2008	2009	2010	2011	Variación periodo 2007-2011
ITPAJD	16.445.888	9.534.846	7.592.877	7.156.024	5.860.845	**-64,36%**
ISD	2.745.723	2.730.481	2.470.750	2.169.319	1.964.493	**-28,45%**
Juego	1.914.701	1.735.894	1.581.129	1.468.737	1.238.290	**-35,33%**
Total	**21.106.312**	**14.001.221**	**11.644.756**	**10.794.080**	**9.063.628**	**-57,06%**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Inspección General.

Como se observa en la tabla 4, el ITP-AJD ha sido la principal fuente recaudatoria para las comunidades autónomas entre los tributos cuya gestión estaba totalmente cedida. Al ser también la figura que ha presentado una mayor caída de recaudación - situándose, en varias CC. AA. en un tercio de la recaudación que se producía hace unos pocos años-, el impacto de esta reducción ha sido especialmente relevante para la hacienda autonómica.

2.1.2. Tributos sujetos a liquidación

Los tributos sujetos a liquidación, compartidos con el Estado, han mostrado una evolución completamente diferente, mucho más estable a pesar de que la crisis también ha impactado en ellos. La tabla 5 recoge las cuantías asignadas en cada uno de los modelos de liquidación donde se puede comprobar que los importes presentan una mayor esta-

bilidad en el tiempo. La disminución en la recaudación en el periodo 2007-2011 es tan sólo del 6,99%.

TABLA 5. **Evolución de los tributos sujetos a liquidación**

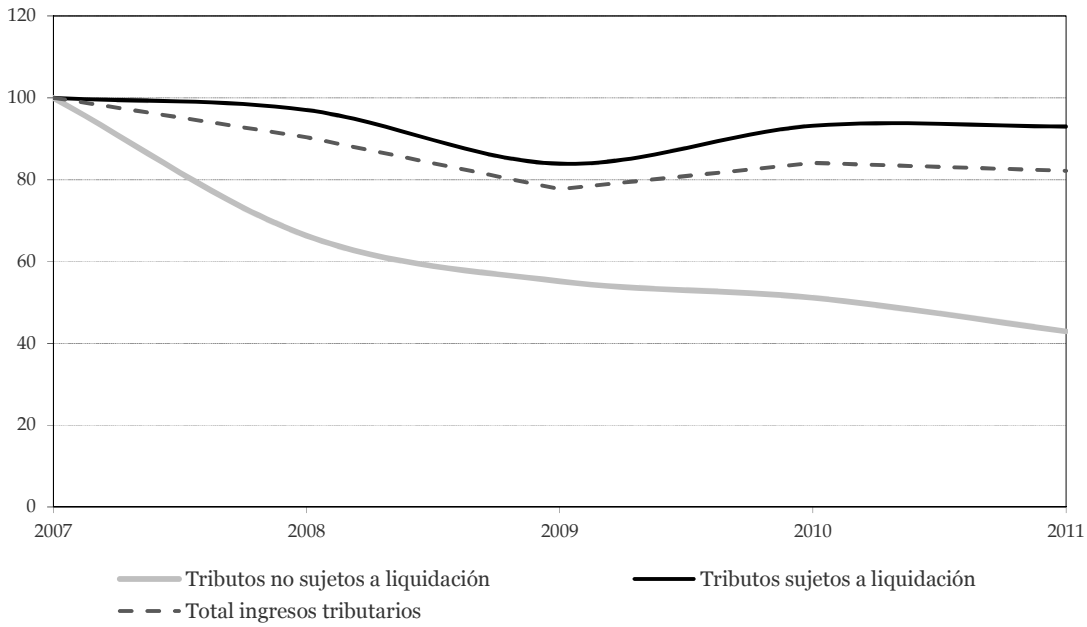
	2007*	2008*	2009	2010	2011	Variación periodo 2007-2011
IRPF	36.717.3812	38.446.855	35.709.529	34.740.338	34.977.644	**-4,74%**
IVA	27.924.685	24.010.384	16.783.313	24.543.207	24.651.037	**-11,72%**
IIEE	11.922.696	11.847.855	11.754.918	12.057.188	11.583.462	**-2,85%**
Total	**76.564.762**	**74.305.094**	**64.247.760**	**71.340.734**	**71.212.144**	**-6,99%**

** Dado que en los años 2007 y 2008 el porcentaje de cesión de los tributos era diferente se ha elevado el mismo para homogeneizar los datos con los años siguientes.*

Fuente: Liquidaciones del modelo de financiación publicadas por el MINHAP.

Esta relativa estabilidad de los tributos compartidos —en comparación con los no sujetos a liquidación— y su mayor volumen han atenuado la caída de la recaudación tributaria total de las comunidades que, en todo caso, ha sido significativa entre 2007 y 2011, pues el retroceso de los ingresos fiscales ha sido del 17,81%, como puede observarse en el gráfico 5.

GRÁFICO 5. **Evolución de tributos sujetos y no sujetos a liquidación respecto al año base** (porcentaje)



Fuente: MINHAP.

En conclusión, el comportamiento de los ingresos tributarios en los años de vigencia de la Ley 22/2009 indica que los impuestos sujetos a liquidación han mostrado un retro-

ceso durante la grave crisis económica pero se han comportado de manera mucho más estable que los tributos no sujetos a liquidación. Estos han mostrado un importante carácter cíclico que ha agravado la situación financiera de las CC. AA. al producirse un desplome en los mismos muy por encima de la caída del PIB nominal.

2.2. La sostenibilidad de los ingresos públicos

Los ingresos no financieros han mostrado una elevada elasticidad a las variaciones negativas de la actividad durante el desarrollo de la crisis. Mientras las caídas del PIB nominal acumuladas, en el periodo 2007-2012, se elevan al 3,36%, la de los ingresos no financieros de las comunidades autónomas son del 10,75% y la de los principales tributos no sujetos a liquidación, en el periodo 2007-2011, del 57,06%.

Existen diferencias significativas entre las trayectorias de los ingresos no financieros de la Administración Central y de las comunidades autónomas, tanto en intensidad como en el perfil temporal de la evolución. Estas diferencias son mayores todavía cuando se consideran los ingresos consolidados, dada la importancia de las transferencias entre administraciones. Dichas transferencias son más complejas en estos años como consecuencia de los cambios en el modelo de financiación de 2009 y las deficientes previsiones presupuestarias de 2008 y 2009, que aumentaron la importancia de las devoluciones en las liquidaciones posteriores.

Las comunidades solo experimentan retrocesos en sus ingresos consolidados a partir de 2010, cuando comienzan a liquidar los anticipos recibidos en 2008 con base en unos Presupuestos Generales del Estado excesivamente optimistas. La caída de ingresos acumulada desde entonces hasta 2011 es muy intensa y superior a la media de las AA. PP. Pese a recuperarse parte de la misma en 2012, los ingresos de las comunidades este último año son inferiores en un 11% a los de 2008.

La Administración Central experimentó una caída muy intensa de sus ingresos consolidados en 2009, tanto que tras cumplir con sus compromisos de transferencias hubo de financiar con déficit la práctica totalidad de sus demás gastos. La recuperación posterior de los ingresos consolidados se deriva de la reducción de las transferencias comprometidas y las medidas fiscales adoptadas, pero sus ingresos siguen siendo en 2012 un 16% inferiores a los de 2008.

Estas reducciones tan intensas —y duraderas hasta 2012— de los ingresos no financieros en España, y en las CC. AA. en particular, ponen de manifiesto un comportamiento cíclico muy relevante en los ingresos públicos. Este elemento estaba escasamente presente en las coordenadas financieras contempladas por los gobiernos autonómicos y, en general, por las AA. PP., cuando se definió el actual modelo de financiación. Al coincidir en la primera década de este siglo un periodo de importantes traspasos de competencias con una fuerte expansión, las comunidades asumieron compromisos de gasto permanentes que financiaban con los ingresos (transitorios) asociados al *boom* inmobiliario, incurriendo en déficits estructurales que no fueron contemplados como tales.

Fue un periodo en el que las rebajas impositivas resultaron compatibles con aumentos de la recaudación.

TABLA 6. **Evolución de los recursos no financieros consolidados de las Administraciones Públicas y del PIB**

	2008	2009	2010	2011	2012
Millones de euros					
Comunidades autónomas	145.553	151.044	128.440	109.853	129.899
Administración Central	64.950	4.164	48.774	69.118	54.489
Corporaciones locales	55.705	60.961	58.284	49.571	52.180
Adm. de la Seguridad Social	135.869	151.492	148.500	151.129	145.477
Total AA. PP.	402.078	367.661	383.998	379.671	382.044
PIB nominal	1.087.788	1.048.060	1.048.883	1.063.355	1.051.204
Total recursos no fin. / PIB	37,0%	35,1%	36,6%	35,7%	36,3%
Índice 2008=100					
Comunidades autónomas	100,0	103,8	88,2	75,5	89,2
Administración Central	100,0	6,4	75,1	106,4	83,9
Corporaciones locales	100,0	109,4	104,6	89,0	93,7
Adm. de la Seguridad Social	100,0	111,5	109,3	111,2	107,1
Total AA. PP.	100,0	91,4	95,5	94,4	95,0
PIB nominal	100,0	96,3	96,4	97,8	96,6

Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

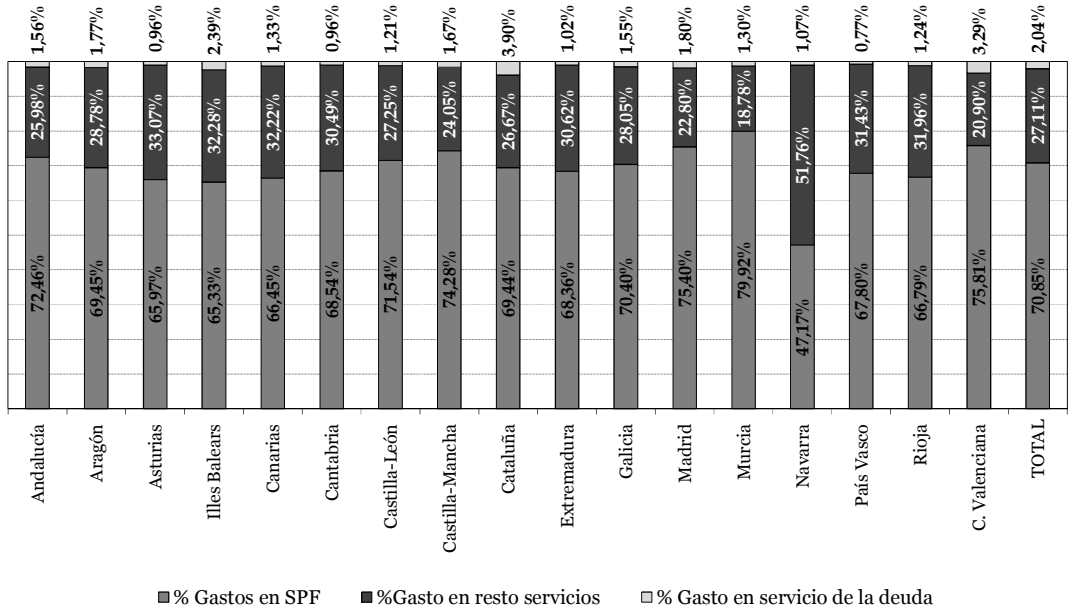
El diseño del actual modelo coincide con la llegada de la crisis, pero la caída de ingresos fue inicialmente ignorada y cuando las administraciones afrontaron las reducciones de ingresos fiscales lo hicieron desde una resistencia inicial a subir impuestos. La Administración Central los subió antes, presionada por la gravedad de su situación, pero la elevación de los tipos impositivos de impuestos que estaban compartidos, como el IRPF y el IVA, se realizó sin coordinación con las CC. AA., que no participaron en la decisión ni está previsto que participen en el rendimiento financiero de la misma (art. 21.2 ley 22/2009).

3. Análisis de las políticas de gasto financiadas por las CC. AA.

3.1. Importancia de los SPF

Si se analiza la composición del gasto de las CC. AA., desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria publicada por el Ministerio, (gráfico 6) se comprueba que la parte más importante del mismo corresponde a la prestación de Servicios Públicos Fundamentales (SPF). En los años 2009 a 2011 se destina una media del 70,85% del presupuesto de las CC. AA. a esta finalidad, si bien en algunas comunidades las partidas destinadas a los SPF pueden superar el 75% del gasto. Estos porcentajes se calculan incluyendo las partidas destinadas al servicio de la deuda, y serían todavía mayores si se excluyeran estas.

GRÁFICO 6. **Porcentaje del gasto en operaciones no financieras de las CC. AA., 2009-2011**

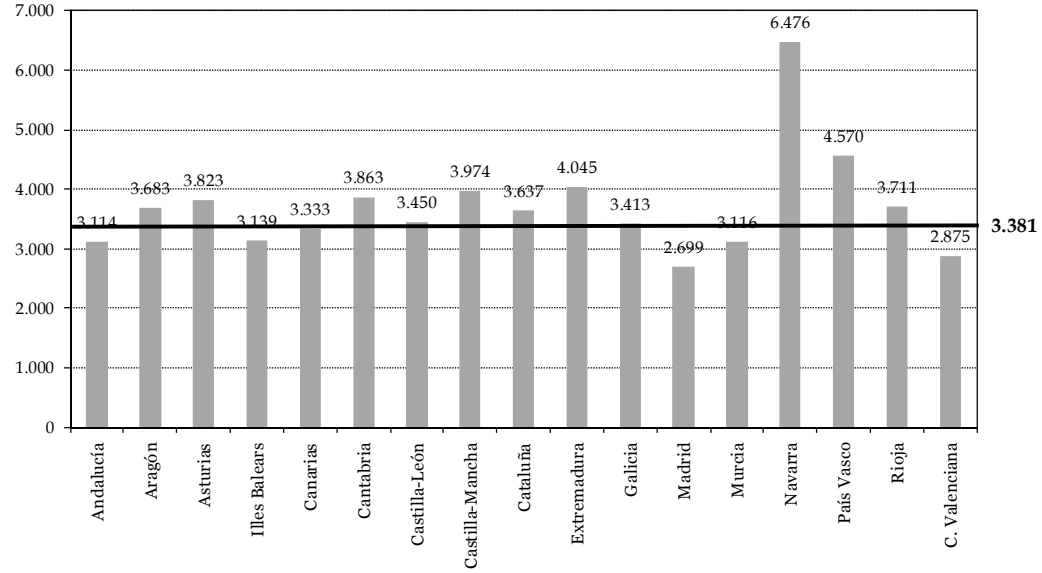


Fuente: MINHAP.

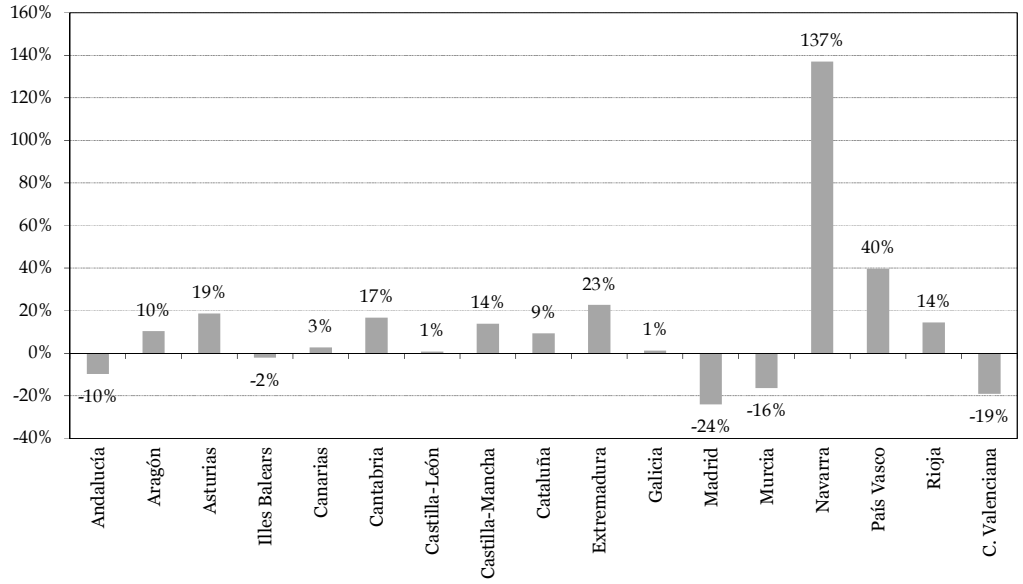
El mayor peso en el presupuesto de gastos de una comunidad de los SPF no implica necesariamente que su gasto por habitante en los mismos sea mayor, pues el total de gastos per cápita de las distintas comunidades es muy distinto, como se advierte en el gráfico 7, que muestra las desviaciones porcentuales con respecto a la media. En el mismo se aprecia la enorme distancia a la que se sitúan las comunidades forales —por encima de la media— y también que las desviaciones entre comunidades de régimen común son sustanciales, superiores en bastantes casos a los 20 puntos porcentuales, tanto por encima como por debajo de la media.

GRÁFICO 7. **Gasto no financiero en cada comunidad autónoma. Media 2009-2011**

a) Euros por habitante



b) Desviación respecto a la media (porcentaje)

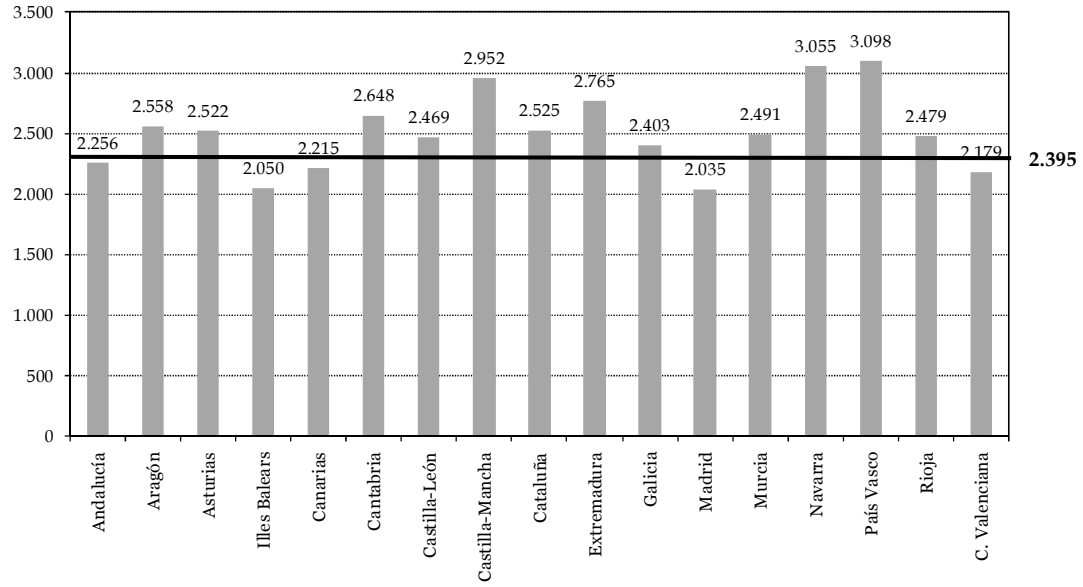


Fuente: MINHAP.

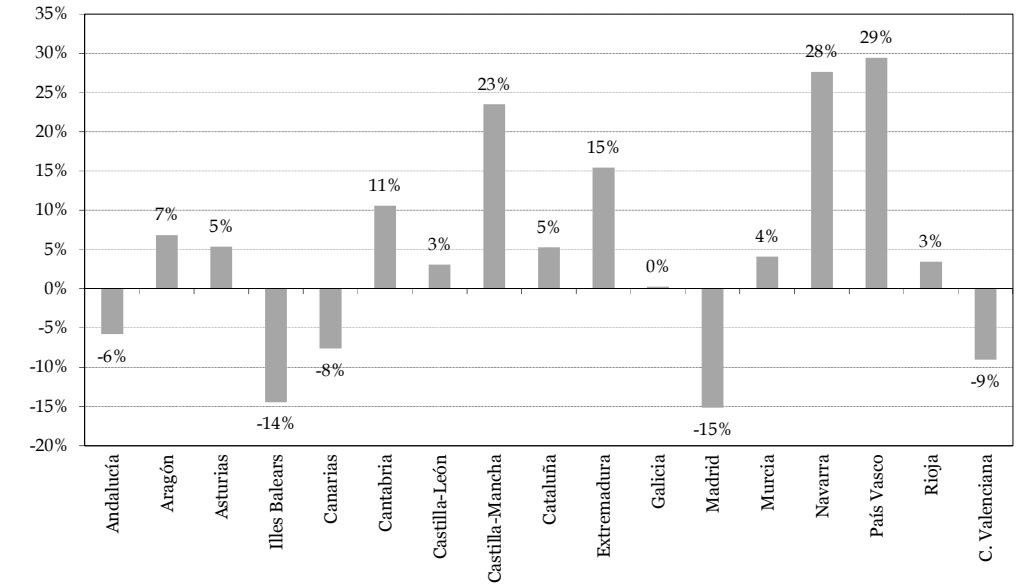
El gráfico 8 muestra la media de gasto por habitante realizado por las CC. AA. en SPF en el trienio 2009-2011 y la desviación de cada comunidad respecto a la media. Las desviaciones entre comunidades son sustanciales —se aproximan a los 1.000 euros por habitante—, especialmente porque se trata de los servicios en los que la igualdad de oportunidades es más relevante. Algunas comunidades más desviadas de la media por debajo figuraban en el gráfico 6 entre aquellas en las que el peso de los SPF en su gasto es mayor. Esto sucede a pesar de gastar menos por habitante, debido a que su nivel de gasto total es menor.

GRÁFICO 8. **Gasto en SPF en cada comunidad autónoma. Media 2009-2011**

a) Euros por habitante



b) Desviación respecto a la media (porcentaje)



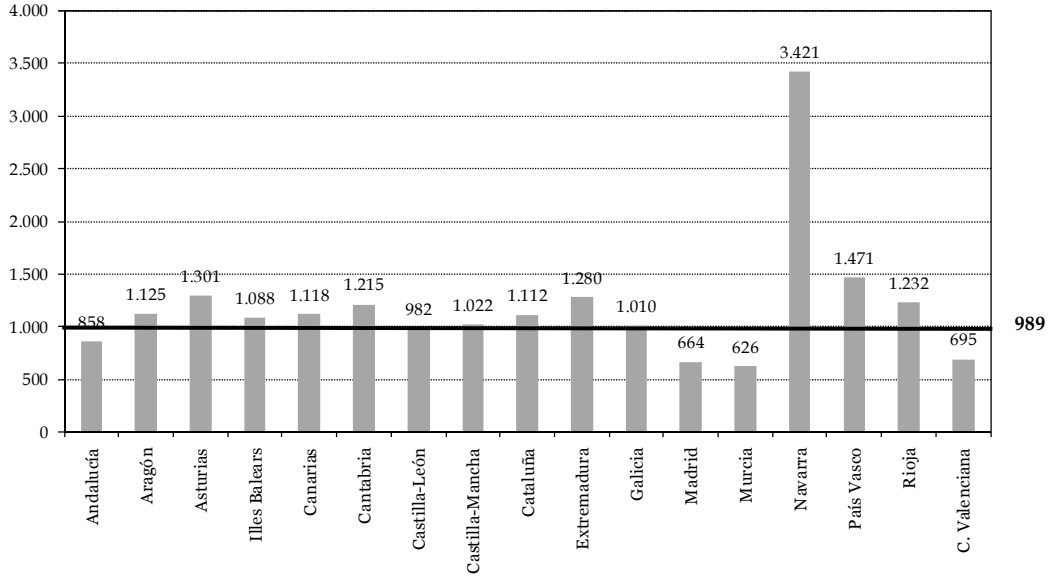
Fuente: MINHAP

El gráfico 9 muestra el gasto medio por habitante en el resto de funciones distintas de los SPF. En este caso es relevante destacar que las diferencias entre comunidades vuelven a ser sustantivas —especialmente en el caso de las comunidades forales— y también que los porcentajes de desviación a la media son ahora mucho mayores que en el caso de los SPF.

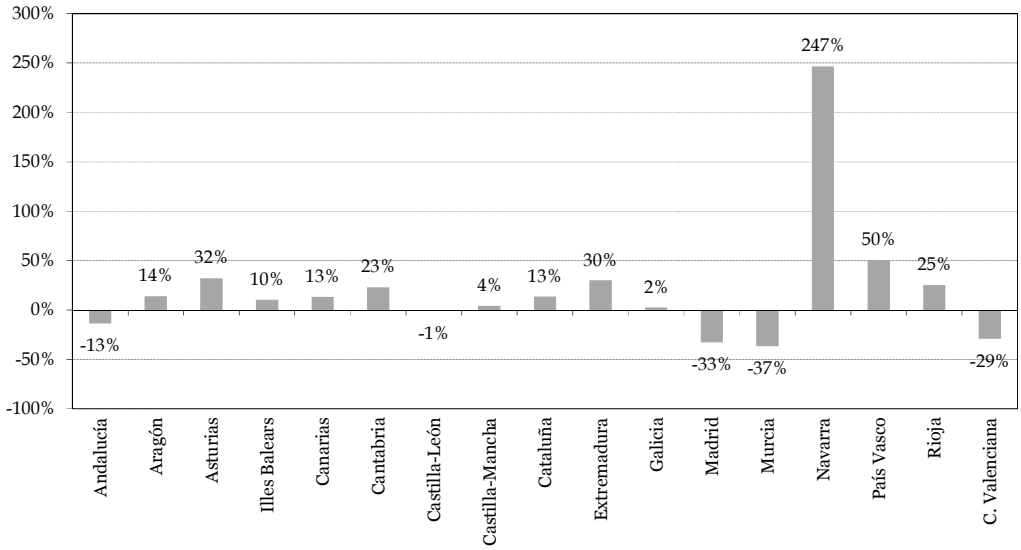
Se puede comprobar como hay CC. AA. que se encuentran por debajo de la media tanto en los gastos destinados a los SPF como en el resto de gastos de las mismas.

GRÁFICO 9. **Gasto en el resto de servicios en cada comunidad autónoma. Media 2009-2011**

a) Euros por habitante



b) Desviación respecto a la media (porcentaje)



Fuente: MINHAP.

3.2. Rigidez de los gastos

La caída de ingresos fiscales refleja, como se ha señalado anteriormente, una elevada elasticidad de la recaudación a las fluctuaciones del PIB. No sucede lo mismo, sin embargo, con el comportamiento de los gastos de las CC. AA. y, en consecuencia, un retroceso de los ingresos de tal magnitud pone en cuestión la viabilidad financiera de un Estado del Bienestar que ofrece niveles de servicios como los desplegados por las comunidades antes de la llegada de la crisis. Ante esta situación parece oportuna, tanto una revisión del sistema fiscal en su conjunto como de la eficiencia del gasto público para asegurar los niveles deseados del Estado del Bienestar.

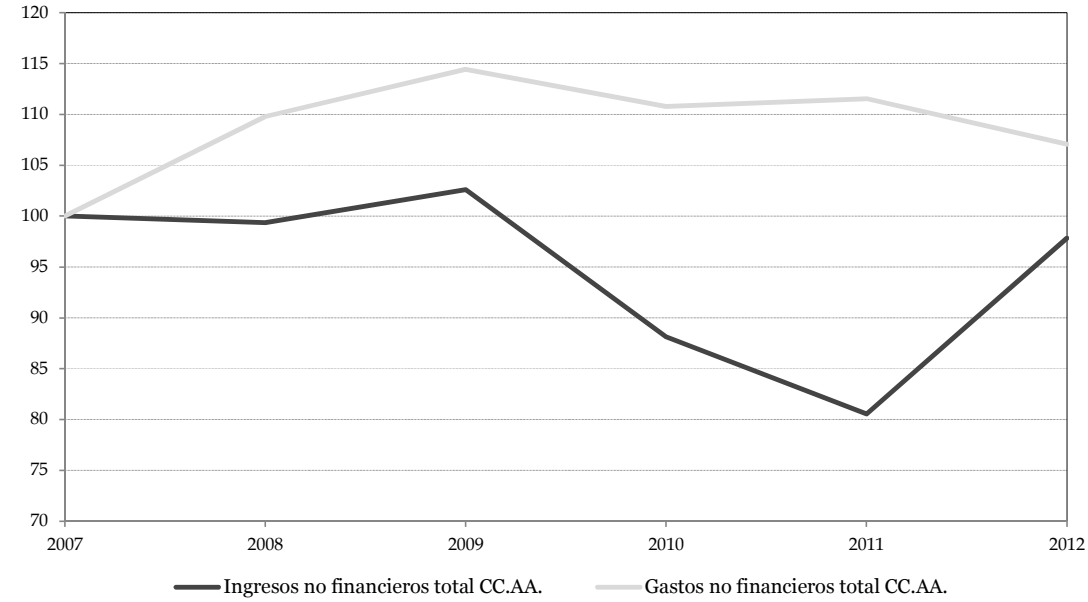
El gráfico 10 ofrece los datos básicos para ilustrar este problema, comparando la evolución de las magnitudes de ingresos y gastos de las CC. AA. más relevantes. Como se puede observar, los gastos —en particular los asociados a los SPF— se han contraído menos que los ingresos hasta 2011. Ese desajuste ha sido cubierto con endeudamiento, pero ha acabado enfrentando a las comunidades a graves problemas financieros. También es interesante destacar la trayectoria en el gráfico de la inversión de las CC. AA.: como en otras administraciones, en estos años su reducción ha sido enorme, convirtiéndose en la primera variable de ajuste hasta el punto de que la inversión bruta no cubre en muchos casos la depreciación del capital público acumulado.

Como se ha comprobado en gráficos anteriores, las competencias de mayor dimensión presupuestaria gestionadas por las CC. AA. corresponden al grupo funcional del gasto público denominado «Producción de bienes de carácter social» —sanidad, educación y protección social—, sobre el que se sustenta una gran parte de las prestaciones en especie del Estado del Bienestar. El gasto asociado a estas funciones está en gran medida determinado por el catálogo de servicios legalmente establecido —o consolidado por la práctica de las administraciones públicas—, por el tamaño de la población y por la intensidad con la que los ciudadanos demandan los servicios.

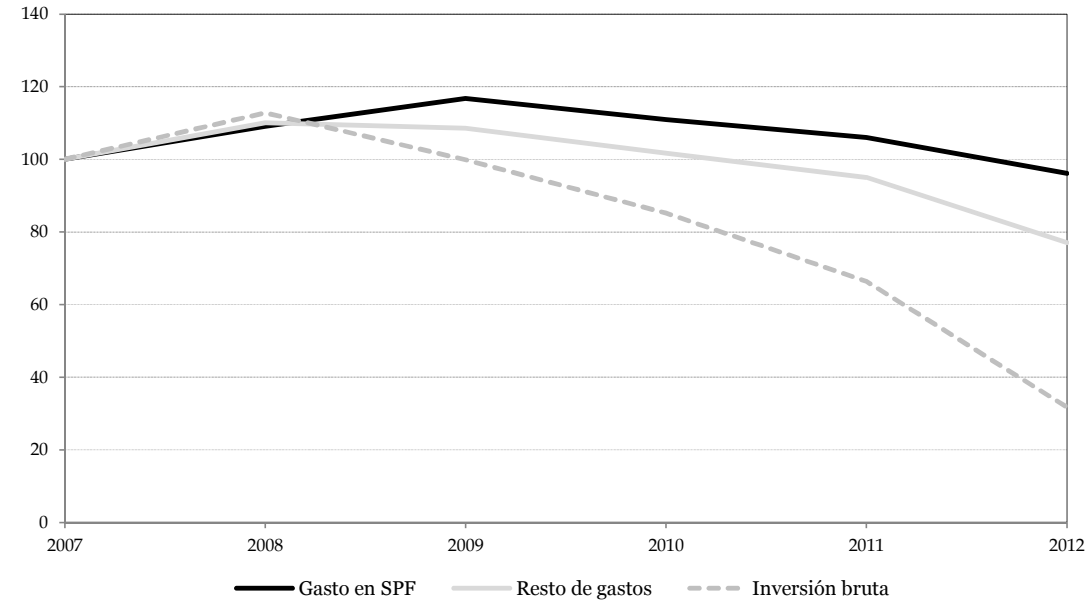
El comportamiento de los gastos relacionados con la protección social es muy rígido a corto plazo y algunos servicios —sobre todo los asociados al envejecimiento, como los servicios sanitarios y de atención a la dependencia— presentan tendencias crecientes en el tiempo en muchos países y también en España. La dificultad de modificar esas tendencias expansivas del gasto se deriva tanto de la complejidad organizativa y la rigidez de las instituciones que prestan los servicios, como de la inercia de las demandas de los mismos. La experiencia de estos años indica que el control de esas tendencias es una tarea difícil y que la respuesta es muy lenta, incluso aunque se adopten medidas drásticas para mejorar la eficiencia de la gestión e incentivar el ahorro.

GRÁFICO 10. **Evolución de ingresos y gastos de las CC. AA.**
(2009 = 100)

a) Ingresos y gastos totales



b) Detalle de gastos



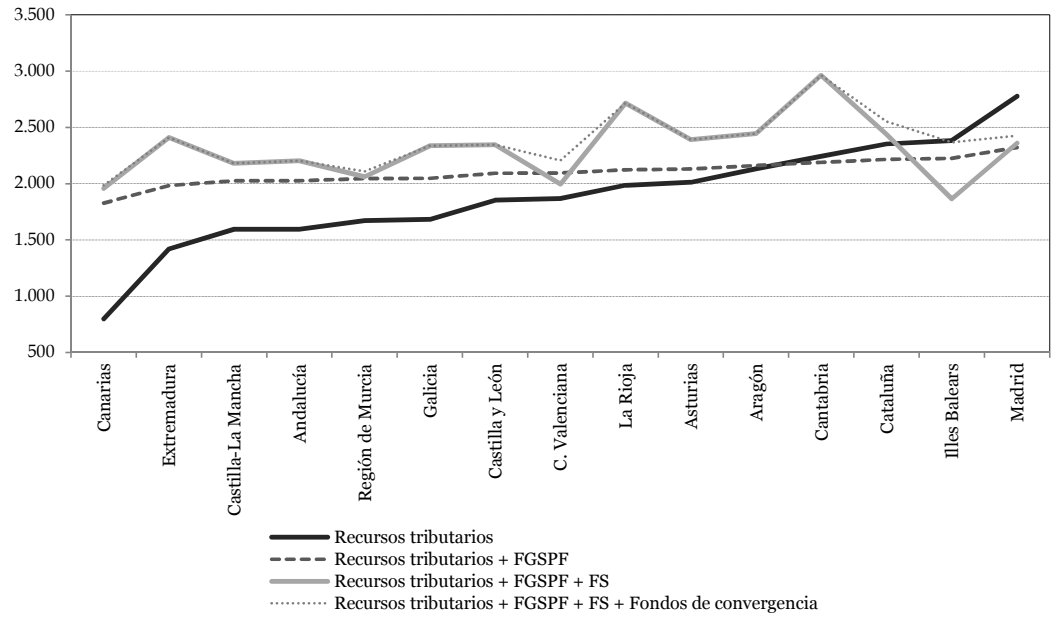
Fuente: IGAE, INE y elaboración propia.

4. Análisis del funcionamiento de los fondos del sistema

El análisis de los diferentes fondos del sistema requiere un apartado específico en este informe porque suponen el principal elemento distorsionador del modelo y la razón por la que, en la casi totalidad de los casos, no se consiguen los objetivos señalados en el Preámbulo de la Ley 22/2009 ni los fines para los que cada uno de los fondos fueron creados.

El principal efecto distorsionador de los fondos se produce en la financiación per cápita, como puede observarse en el gráfico 11, construido con los datos de la liquidación del año 2011. Como se puede comprobar, aunque el modelo parte de una igualación de recursos entre comunidades al mutualizar el 75% de los ingresos tributarios generados en cada una de ellas para constituir el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, tal igualdad desaparece a raíz de la incorporación del Fondo de Suficiencia. A partir de ese momento el sistema deja de responder a una lógica de financiar necesidades para atender como objetivo principal al mantenimiento del statu quo. Los Fondos de Convergencia hacen todavía más confuso y discutible el resultado, y amplifican todavía más el abanico de recursos por habitante de las distintas comunidades.

GRÁFICO 11. **Distribución de los recursos per cápita en función de la aplicación de los distintos fondos del modelo de financiación del año 2011**



Fuente: MINHAP y elaboración propia.

4.1. Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

Según el artículo 9 de la Ley 22/2009 este fondo tiene como objeto asegurar que cada comunidad autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar.

En el gráfico 11 se comprueba que, aunque los recursos tributarios per cápita de las comunidades son muy desiguales debido a sus distintos niveles de renta y riqueza, tras la introducción del Fondo de Garantía de SPF se produce una importante homogeneización en los recursos por habitante ajustado.

4.2. Fondo de Suficiencia Global

A la vista del gráfico 11, la aplicación del Fondo de Suficiencia acaba con la distribución igualadora de recursos que se derivaba del Fondo de Garantía. Por tanto, el Fondo de Suficiencia —que conceptualmente era la gran aportación del nuevo modelo para contemplar las mayores necesidades de financiación de las CC. AA.— se aplica de manera que destruye la regla de equidad contemplada en el Fondo de Garantía y restituye el statu quo resultante de la aplicación del modelo de financiación anterior.

Otros aspectos problemáticos destacables de este Fondo de Suficiencia —como la cuestión de si efectivamente los recursos han resultado suficientes en estos años de crisis— ya han sido desarrollados anteriormente en el apartado 1.3 de este informe y no serán reiterados.

4.3. Fondos de Convergencia

La Ley 22/2009 crea dos fondos de convergencia:

- El fondo de competitividad.
- El fondo de cooperación.

4.3.1. Fondo de Competitividad

El Fondo de competitividad tiene como objetivo reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación per cápita entre CC. AA. Este objetivo se consigue parcialmente, pero se hubiera podido conseguir de manera más eficaz evitando las distorsiones ya comentadas que introduce el Fondo de Suficiencia o las que se verán que introduce el Fondo de Cooperación.

Los principales problemas que presenta el Fondo de Competitividad son:

- A pesar de existir las desigualdades de financiación entre CC. AA. que refleja el apartado 1.2 de este informe, el Fondo de Competitividad no se reparte en su totalidad. Como se observa en la tabla 7, sólo en el primer año de aplicación del modelo este fondo fue totalmente repartido, pero en los años posteriores no ha sido así porque el artículo 23 de la ley que regula el fondo tiene tantos condicionantes que permiten que queden importantes cuantías por distribuir. Esta situación carece de sentido dadas las graves diferencias de financiación entre CC. AA.

TABLA 7. **Evolución de la distribución del Fondo de Competitividad**

	2009	2010	2011
Dotación del Fondo	2.572.500,00	4.084.057,65	3.841.857,41
Fondo distribuido	2.572.500,00	3.037.822,67	2.992.016,65
Fondo sin distribuir	0,00	1.046.234,98	849.840,76

Fuente: MINHAP.

- El Fondo establece una definición de financiación media por habitante ajustado que excluye del cálculo la aplicación de los Fondos de Convergencia, lo que introduce distorsiones e impide la aproximación a la financiación media real.

- El objetivo del Fondo es reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre las CC. AA., pero las normas que determinan qué comunidades se benefician del mismo establecen criterios arbitrarios sin una justificación clara. Por ejemplo, el artículo 23.4 establece como requisito que el índice que representa la financiación por habitante ajustado respecto a la financiación media debe ser inferior al índice de capacidad fiscal por habitante ajustado sin que esta pueda ser superior al límite que fije la ley1. De esta forma, se está creando un doble límite:

    - Las CC. AA. con menor capacidad fiscal tendrán como límite el que su financiación homogénea por habitante ajustado iguale la media, es decir, que el índice sea inferior a 1.
    - Las CC. AA. con mayor capacidad fiscal tendrán como límite el resultado de multiplicar por 1,05 o 1,06 la financiación homogénea por habitante ajustado media. Este segundo criterio permite a las Comunidades con mayor capacidad fiscal acceder al Fondo aunque sus ingresos superen a la media, detrayendo recursos que podrían dirigirse a otras comunidades.

- Junto al criterio que se acaba de mencionar que beneficia a las CC. AA. más ricas, la Ley establece una Disposición Adicional Tercera que establece una compensación a favor de aquellas regiones en las que, existiendo simultáneamente un Fondo de Suficiencia negativo y un Fondo de Garantía también negativo, no alcancen

[1] La Disposición Transitoria Primera en su apartado 8 establece que este límite será de 1,05 para los años 2009 y 2010 y 1,06 para el año 2011 y siguientes.

el nivel medio de financiación por habitante ajustado después de la aplicación del Fondo de Competitividad.

Esta Disposición resulta claramente discriminatoria porque solo beneficia a parte de las comunidades autónomas que quedan por debajo de la media de financiación por habitante ajustado. En la práctica, las beneficiarias de estos recursos serán comunidades con una renta per cápita por encima de la media mientras que no lo serán aquellas comunidades que también tienen una financiación inferior a la media pero no cumplen los mencionados requisitos principalmente por ser más pobres.

Por otro lado, esta Disposición asigna los recursos sin los condicionantes que se aplican a la distribución del Fondo de Competitividad cuando su cálculo se combina con el del Fondo de Cooperación.

En conclusión, el Fondo de Competitividad resulta *ad hoc* y opera como un remiendo del modelo de financiación cuando este queda desfigurado por la combinación resultante del diseño realizado del Fondo de Garantía de SPF y del Fondo de Suficiencia. Como tal parche cumple parcialmente su cometido de mitigar la situación de las comunidades autónomas que quedan muy por debajo de la media en la distribución de recursos, pero su configuración y normas de funcionamiento impiden también que pueda cumplir plenamente este objetivo, al establecer distinciones entre las CC. AA. beneficiarias del fondo que no son acordes con la finalidad perseguida.

4.3.2. Fondo de Cooperación

El objetivo del fondo es equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta, pero su existencia es criticable por diferentes razones:

- El modelo de financiación de las comunidades autónomas debería limitarse a regular las fuentes de financiación necesarias para el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas las comunidades, sin incluir instrumentos que corresponden a políticas activas de desarrollo regional, para las que deben utilizarse otros medios. La Constitución Española en su Art. 158.2 ya prevé un Fondo de Compensación interterritorial con este mismo fin, al que también se destinan los recursos de distintos fondos europeos.

- Aunque la finalidad del Fondo de Cooperación es equilibrar y armonizar el desarrollo regional, sin embargo se distribuye atendiendo a parámetros como la densidad de población o el crecimiento de la misma que no parecen tener nada que ver con el objetivo del fondo. Como resultado de ello participan del mismo muchas comunidades que tienen una renta per cápita superior a la media de España, mientras quedan fuera otras con renta per cápita y financiación por habitante ajustado por debajo de la media.

- Este fondo tiene un efecto de «vasos comunicantes» con el de competitividad, de forma que lo que se perciba del primero deja de percibirse del segundo (si se tenía derecho al mismo). Pero los objetivos de ambos fondos son diferentes y al comunicarse los resultados se diluyen con el efecto de que una comunidad autónoma obtenga una financiación inferior a la que le correspondería por ser sus recursos bajos y su renta por habitante inferior a la media: su financiación seguirá estando por debajo de la media y, además no podrá optar a fondos adicionales de estímulo económico.

A las críticas teóricas que se pueden realizar al Fondo de Cooperación puede añadirse que el objetivo de favorecer la convergencia de las Comunidades situadas por debajo de la media no se ha conseguido en el caso de cinco de ellas. La evolución de la renta per cápita desde 2009 indica que esas comunidades han visto reducirse su renta per cápita más rápidamente que la media de las comunidades de régimen común en estos años de crisis, debiendo advertirse que en todos los casos menos uno se trata de regiones que reciben del modelo de financiación unos recursos por habitante inferiores a la media.

TABLA 8. **Evolución de la renta per cápita de las CC. AA. de régimen común, 2009-2012**

Comunidad Autónoma	2009			2010 (P)			2011 (P)			2012 (A)			Variación 2009/2012
	Valor	Índice España = 100	Tasa de Variación Interanual	Valor	Índice España = 100	Tasa de Variación Interanual	Valor	Índice España = 100	Tasa de Variación Interanual	Valor	Índice España = 100	Tasa de Variación Interanual	
Castilla y León	21.795	97,5%	-3,3%	22.025	99,1%	1,1%	22.277	100,4%	1,1%	21.994	100,8%	-1,3%	0,91%
Rioja, La	25.008	111,8%	-5,2%	25.335	114,0%	1,3%	25.537	115,0%	0,8%	25.185	115,4%	-1,4%	0,71%
Cataluña	26.489	118,5%	-4,1%	26.521	119,3%	0,1%	26.603	119,8%	0,3%	26.412	121,1%	-0,7%	-0,29%
Galicia	20.423	91,3%	-3,3%	20.603	92,7%	0,9%	20.476	92,2%	-0,6%	20.330	93,2%	-0,7%	-0,46%
Aragón	25.124	112,4%	-5,3%	25.330	113,9%	0,8%	25.318	114,1%	0,0%	24.805	113,7%	-2,0%	-1,27%
Asturias, Principado de	21.140	94,5%	-5,4%	21.247	95,6%	0,5%	21.310	96,0%	0,3%	20.862	95,6%	-2,1%	-1,32%
Cantabria	22.016	98,5%	-4,8%	22.064	99,2%	0,2%	22.055	99,4%	0,0%	21.692	99,4%	-1,6%	-1,47%
Canarias	19.235	86,0%	-6,0%	19.345	87,0%	0,6%	19.325	87,1%	-0,1%	18.935	86,8%	-2,0%	-1,56%
Balears, Illes	24.169	108,1%	-5,7%	23.829	107,2%	-1,4%	23.769	107,1%	-0,3%	23.589	108,1%	-0,8%	-2,40%
Comunitat Valenciana	20.171	90,2%	-7,1%	20.109	90,5%	-0,3%	19.869	89,5%	-1,2%	19.480	89,3%	-2,0%	-3,43%
Castilla-La Mancha	18.407	82,3%	-5,6%	18.178	81,8%	-1,2%	18.144	81,7%	-0,2%	17.688	81,1%	-2,5%	-3,91%
Andalucía	17.442	78,0%	-5,0%	17.193	77,3%	-1,4%	17.122	77,1%	-0,4%	16.739	76,7%	-2,2%	-4,03%
Madrid, Comunidad de	30.182	135,0%	-2,5%	29.471	132,6%	-2,4%	29.576	133,2%	0,4%	28.906	132,5%	-2,3%	-4,23%
Extremadura	15.859	70,9%	-2,9%	15.869	71,4%	0,1%	15.653	70,5%	-1,4%	15.129	69,4%	-3,3%	-4,60%
Murcia, Región de	19.035	85,1%	-6,4%	18.952	85,3%	-0,4%	18.470	83,2%	-2,5%	18.027	82,6%	-2,4%	-5,30%
Total Nacional	**22.359**		**-4,5%**	**22.231**		**-0,4%**	**22.197**		**0,0%**	**21.815**		**-1,7%**	**-2,43%**

Fuente: INE y elaboración propia.

5. El modelo de financiación y la Administración Central

Hasta ahora se ha comentado los efectos que ha tenido el modelo actual en la distribución de recursos entre las CC. AA., la equidad de esta distribución y las diferentes deficiencias del mismo. Complementariamente, es necesario analizar cómo ha afectado el mencionado modelo a la Administración Central y si son adecuados y se han aplicado correctamente los mecanismos de compensación previstos en el modelo ante decisiones unilaterales adoptadas por parte de esta.

5.1. Reasignación inicial de recursos entre la Administración Central y las CC. AA.

El primer aspecto a destacar es que el modelo actual de financiación supuso una reasignación de recursos entre la Administración Central y las comunidades autónomas, con lo que estas disponían teóricamente de 11.600 millones de euros adicionales en el momento de su puesta en marcha. Esta nueva distribución de recursos, necesaria dado el reparto de competencias a la que se había llegado entre la Administración Central y Autonómica, se realizó no obstante de un modo que no fue el más conveniente para conseguir los objetivos del modelo, debido a la complejidad derivada del número de fondos creados y el funcionamiento de los mismos.

Así, aunque el artículo 5 de la Ley 22/2009 establece que se incorporarán al Fondo de Garantía 4.900 millones de euros, estos no se incorporan en el Fondo de Garantía del año 2009, que sería lo lógico, sino en el Fondo de Garantía del año 2007. Este hecho implica que para calcular el Fondo de Garantía de 2009 haya de actualizarse con la evolución de los ITE correspondientes, con lo que la aportación inicial al Fondo de Garantía resulta bastante inferior a esos 4.900 millones de euros debido a la caída de la recaudación en 2008 y 2009. Lo mismo sucede con los 2.400 millones que deben incorporarse en el año 2010. De esta forma, en la liquidación del año 2009 se puede observar que se establece como aportación del Estado en el año base de 5.655 millones de euros a incorporar al Fondo de Garantía, pero como consecuencia de la aplicación del ITE 2007-2009 la cantidad efectiva finalmente aportada es de 3.315 millones de euros, es decir, 2.340 millones de euros menos. Esto no supone una pérdida de recursos para las CC. AA., pero sí un trasvase de recursos del Fondo de Garantía al Fondo de Suficiencia que se distribuyen de forma distinta.

Al ser el Fondo de Garantía el que más contribuye a la equidad dentro del actual modelo y dadas las distorsiones que produce el Fondo de Suficiencia, el mecanismo a través del cual se realizó esta incorporación de los fondos ha tenido consecuencias.

Un segundo aspecto discutible de la aportación inicial del Estado es el criterio de reparto de 1.200 millones dedicados a financiar las prestaciones a dependientes recogido en el Art. 6.A. Es evidente que la Ley de Dependencia aprobada por el Estado estableció un

importante condicionante a las CC. AA. al establecer una nueva obligación que requería de recursos adicionales para hacer frente a la misma. El problema que ello planteaba, sin embargo, tiene dos aspectos diferentes:

- En el momento inicial no todas las CC. AA. estaban dotadas del mismo nivel de recursos para poder hacer frente a esta nueva obligación, por lo que el ritmo de reconocimiento de personas dependientes tuvo una evolución dispar.
- La tramitación administrativa de los expedientes también era diferente entre las CC. AA., por su diferente velocidad, lo que volvía a incidir en el ritmo de reconocimiento.

El primero de los aspectos no es responsabilidad de las comunidades y el segundo sí, pero puede verse influido por el primero. Ignorando estas circunstancias, el criterio establecido fue que los recursos se distribuyen en función del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a la prestación en el momento de cálculo del nuevo modelo. Es evidente que inyectar 1.200 millones de euros en función del número de personas dependientes efectivamente reconocidas con derecho a prestación creaba una situación de desigualdad muy elevada entre las CC. AA., que favorecía a aquellas con mayores recursos y a las que ya habían tramitado la mayor parte de los expedientes. En cambio, las de menores recursos que no tenían dotación económica suficiente para su reconocimiento quedaban en una situación de discriminación permanente, cosa que no hubiera sucedido si la partida se hubiera distribuido en función de criterios que tuviera en cuenta el número de personas potencialmente dependientes.

5.2. La revisión del Fondo de Suficiencia

La revisión del Fondo de Suficiencia va íntimamente ligada al principio de lealtad institucional que se analizará en el punto 5.3 y cuya definición es, en muchos casos, cuanto menos difusa.

La Ley, en su artículo 21, establece tres causas de revisión del Fondo de Suficiencia que serán consideradas a continuación:

- Traspaso de nuevos servicios, ampliación o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores.
- Cesión de nuevos tributos.
- Variaciones en los tipos impositivos.

5.2.1. Traspaso de nuevos servicios, ampliación o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores

Estos cambios deberán ser acordados por la respectiva Comisión Mixta y aprobados por Real Decreto y constituyen la causa de revisión del Fondo de Suficiencia que presenta unos límites más indefinidos del principio de lealtad institucional. Por ejemplo, la instauración de la nueva FP Dual regulada por la Administración Central, ¿constituye la ampliación de un servicio anterior o simplemente una decisión que incrementa el coste de un servicio ya existente?

En todo caso, en la práctica esta delimitación es más teórica que real porque en los años de vigencia del modelo no se ha aplicado el principio de lealtad institucional bajo la premisa de que el mismo se revisaría a la finalización del periodo quinquenal del mismo.

5.2.2. Cesión de nuevos tributos

En la cesión de nuevos tributos el principal problema que presenta es su ambigüedad, pues no se sabe si hace referencia a tributos ya existentes en el momento de nacimiento del modelo o a cualquier tributo que pudiera crearse en el futuro. En este segundo supuesto se produce un problema adicional y es la *vis atractiva* que tiene para el Estado la regulación de cualquier tributo.

En efecto, el campo en el que las CC. AA. pueden crear nuevos tributos es residual, en el sentido de que sólo pueden regular aquellas materias que no hayan sido reguladas por el Estado o por los entes locales. De esta forma, como ha sucedido por ejemplo con el Impuesto sobre Depósitos Bancarios, si una comunidad autónoma regula un nuevo impuesto y posteriormente el Estado regula el mismo tributo, este pasa de ser autonómico a estatal.

Esta posibilidad de que el Estado detraiga tributos a las CC. AA., recogida en el Art. 6 de la LOFCA, plantea serios problemas tal y como está configurada, aun a pesar de que se prevea una compensación a las CC. AA. por la pérdida de ingresos que se pueda producir.

Un ejemplo claro se ha visto con el Impuesto sobre Depósitos Bancarios. Por una parte resulta discutible crear un tributo con tipo de gravamen 0 para impedir a las CC. AA. que puedan regular sobre él, pues constituye un abuso de las facultades que otorga el mencionado artículo 6. Pero el principal problema se da porque el Estado regula un impuesto nuevo que sólo habían regulado unas pocas CC. AA. y en el que pudieran estar interesadas el resto de comunidades, lo que desemboca en una carrera para ver quien aprueba la norma antes de la fecha que puede ser determinante para la obtención de una compensación.

La diferencia entre aprobarla antes o después es fundamental ya que aunque después el Estado ceda el impuesto, por la regulación del Fondo de Suficiencia mencionada el tributo que se ceda se detraerá del Fondo de Suficiencia, con lo que las comunidades

autónomas no verán incrementados sus ingresos aunque tengan cedido un tributo adicional.

Por ello, el modelo actual debiera haber precisado que el Fondo de Suficiencia sólo se revisará cuando se produzca la cesión de un tributo que ya existía en el momento del nacimiento de dicho Fondo. De otro modo la decisión del Estado de regular un tributo creado por las comunidades y después cederlo desvirtúa el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal de estas y anula su esfuerzo para incrementar los recursos de que disponen, lo que justifica poner en cuestión que se trate de un comportamiento institucionalmente leal.

5.2.3. Variaciones en los tipos impositivos de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA

Con la cesión del 50% del IVA y del 58% de los IIEE a las CC. AA. se pretendía reforzar los principios de autonomía y corresponsabilidad. En este contexto, limitar dichos porcentajes de cesión a los tipos vigentes en el momento del acuerdo hace que la misma pierda parte de contenido porque la realidad es que, a día de hoy, no se cede a las CC. AA. dichos porcentajes de los impuestos. La razón es que al elevarse los tipos de los mismos por parte del Estado, la recaudación adicional derivada de esa decisión la retiene para sí la Administración Central, corrigiendo el efecto de la misma sobre las CC. AA. mediante una fuerte reducción del Fondo de Suficiencia.

En la tabla 9 se puede comprobar el grado de cesión real del IVA y del Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco en 2011: los porcentajes efectivos de cesión son del 46,7% y del 51,34%, en lugar del 50% y el 58% mencionados.

TABLA 9. **Variación de la cesión real de IVA e IIEE tras la aplicación del Fondo de Suficiencia en el año 2011**

	IVA	I. Tabaco
Recaudación total	49.302.074,96	7.252.947,37
Importe cedido	24.651.037,48	4.206.709,48
Ajuste Fondo de Suficiencia	-1.625.500,00	-483.140,00
Importe realmente cedido	23.025.537,48	3.723.569,48
Porcentaje real de cesión	**46,70%**	**51,34%**

Fuente: Liquidación del modelo de financiación del año 2011 publicada por el MEH.

Esta situación se va a ver agravada a partir del año 2012 porque en dicho ejercicio continuaron las subidas de los impuestos indirectos. Sin embargo, debe insistirse en que hay poca justificación teórica a una limitación de este carácter. Tal vez, la única explicación que se pueda dar es que la Administración Central, al tener que soportar el coste político de la decisión de subida de impuestos debe disfrutar de las consecuencias recaudatorias de la misma. Pero esta explicación política presenta un gran número de matices dado que, conforme crece la conciencia entre la población de que el IVA es un

impuesto cedido parcialmente a las CC. AA. en un 50%, también crece la presión sobre las mismas para que la mayor recaudación del IVA producida por la subida de tipos (que como se ha dicho, no es ingresada por la comunidad autónoma) redunde en beneficio de los servicios prestados por el ente autonómico.

Por ello, si lo deseado es compartir el coste político de una determinada decisión incrementando así la corresponsabilidad fiscal, habría que buscar instrumentos alternativos como que las subidas de tipos se decidieran en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El mecanismo elegido en la Ley 22/2009 supone un coste político en el momento de la toma de la decisión para la Administración Central, pero tiene un triple coste para los gobiernos autonómicos en los años sucesivos con cada liquidación publicada y, por tanto, mucho más sostenido en el tiempo. Los dos primeros costes son económicos, porque la comunidad autónoma no participa de la mayor recaudación derivada del aumento del tipo impositivo, pero sí sufre el efecto de disminución del consumo como consecuencia del cambio de tipo. El tercer coste es político porque los contribuyentes consideran que pagan más impuestos que no sirven para mejorar los servicios públicos fundamentales.

5.3. El principio de lealtad institucional

La Disposición Adicional 6ª afirma que «*En el marco del principio de lealtad institucional, la Administración General establecerá todos los mecanismos que garanticen que las normas estatales que supongan incrementos de gasto o reducciones de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas contengan la valoración correspondiente*».

Como se ha comentado anteriormente, en ocasiones, la línea divisoria que distingue entre una decisión del Gobierno Central que supone un incremento del gasto y la que implica una ampliación de un servicio ya existente puede ser difícil de trazar. No ofrecen tanta duda, en cambio, aquellas decisiones que suponen una reducción de ingreso.

En todo caso, debe señalarse que transcurridos los 5 años de aplicación del modelo todavía no se ha aplicado el criterio al que se refiere la disposición adicional citada, a pesar de las numerosas medidas adoptadas desde el Estado, tanto en materia de gastos como de ingresos. A modo simplemente de ejemplo se relacionan a continuación distintas medidas que han supuesto una reducción de ingresos para las CC. AA.:

- El Decreto Ley 13/2010 en su artículo 3 aprobó la exención de parte de las operaciones gravadas por el Impuesto de Operaciones Societarias.
- La modificación de la Ley de Mercado de Valores en relación al Art. 108.2 y el deslinde IVA/TPO ha dejado prácticamente vacía de contenido la tributación por TPO de estas operaciones.

- La disposición final décimo quinta de la Ley 9/2012 introdujo la exención en ITP en el apartado 24 del artículo 45.I.B de las adquisiciones realizadas por la SAREB.
- La reducción del rendimiento de actividades económicas fue introducida en el Art. 32.2 del IRPF.
- La Ley 22/2013, en su artículo 63, da nueva redacción a la disposición adicional vigésimo séptima que introdujo en la Ley del IRPF una reducción del rendimiento neto de las actividades económicas por mantenimiento o creación de empleo.

El hecho de que en ninguna de estas medidas, y en otras no enumeradas, se haya procedido a la aplicación la DA 6º pone en entredicho el principio de lealtad institucional y plantea una doble problemática en la regulación actual:

- La norma no establece claramente en qué momento se debe producir la aplicación de este principio y cuándo se debe producir la compensación a las CC. AA.
- La norma no obliga a realizar una cuantificación cada vez que se aprueba una norma de la reducción de ingresos o del incremento de gasto que pueda afectar a estas partidas de las CC. AA.
- Entendemos que la norma que regula la financiación de las CC. AA. debería dejar bien claro estos dos aspectos, por lo que la regulación actual parece claramente deficiente.

6. Carácter quinquenal del modelo

6.1. La quinquenalidad en el articulado de la Ley 22/2009

Entre las CC. AA. se ha planteado la aparente contradicción entre la Disposición Adicional 7ª y la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 22/2009 en lo que hace referencia al carácter quinquenal del modelo actual:

- La DA 7ª establece que *«El Comité Técnico Permanente de Evaluación, (...), valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación con* ***carácter quinquenal****, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera...»*

- La DT 3ª por su parte afirma que *«la primera evaluación de los resultados del mismo se realizará con referencia al año 2013»*.

Los partidarios de que el modelo no es quinquenal entienden que dicha referencia al año 2013 exige esperar hasta tener datos definitivos del mismo, lo que es una prueba de que la revisión no puede realizarse en el año 2014. Sin embargo, la DT 3ª establece a continuación una serie de enunciados que parecen defender la idea de un modelo quinquenal que finaliza el 31 de diciembre de 2013:

- Se establece que las CC. AA. que no se acogieran al modelo de la Ley 22/2009 **aplicarán hasta el año 2013** el modelo anterior, sin detallar qué pasa a partir de dicho momento, por lo que parece estar dándose por supuesto que a partir del 1 de enero de 2014 habrá otra norma de financiación diferente.

- Al final del primer párrafo de la DT 3ª se hace mención expresa al periodo 2009-2013, al afirmar que no habrá derecho a compensación por los fondos adicionales no percibidos en dicho periodo. Con ello se vuelve a reconocer que la distribución de fondos recogida en la Ley 22/2009 está prevista, en principio, para dicho periodo.

La Disposición Transitoria 4ª también viene a apoyar el carácter quinquenal de la Ley al regular las reglas de homogeneización para determinar la variación de los ITES durante la aplicación del modelo de financiación. En este sentido, es revelador que dichas normas de homogeneización sólo hacen referencia a los años 2009-2013 sin mencionar qué pasa a partir de 2013. Este punto se desarrollará en el siguiente apartado del presente informe.

Hay que tener en cuenta que la LO 3/2009 es la que da amparo al modelo actual recogido en la Ley 22/2009, como se reconoce en el propio preámbulo de esta última, en su apartado primero tercer párrafo, cuando dice:

> *«(…)Esta Ley acomete las reformas que no requieren el rango de Ley Orgánica, complementando así la reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las comunidades autónomas por la Ley Orgánica 3/2009.»*

Pues bien, el carácter quinquenal del modelo viene recogido en la propia LOFCA en el artículo 2, letra g), en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009, que indica que:

> ***«g)** La lealtad institucional, que determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las comunidades autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las comunidades autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que **deberán ser objeto de valoración quinquenal** en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas, y en su caso compensación, **mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio**.»*

Es importante ver la diferencia que existe respecto a la redacción anterior de la LOFCA de este mismo artículo, que indicaba:

> *«e) La lealtad institucional, que determinará la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las comunidades autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y **que deberán ser objeto de valoración anual** en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas.»*

Si se comparan las dos redacciones se aprecian dos diferencias importantísimas:

- La redacción anterior hablaba de valoración anual, mientras que la nueva redacción habla de revisión quinquenal.
- La redacción anterior hablaba únicamente de valoración del Consejo de Política Fiscal, mientras que la nueva redacción introduce el requisito de modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio.

Así pues, la LOFCA deja claro el carácter quinquenal del modelo y la necesidad de modificación del mismo para adaptarlo a las nuevas circunstancias, lo que debería realizarse con fecha de efectos 1 de enero de 2014.

6.2. Aplicación a las entregas a cuenta de unos ITES no expresamente recogidos en la Ley

Como se acaba de mencionar, la Ley recoge en su DT4ª las reglas generales de homogeneización de los ITES para el periodo 2009-2013, reforzando el criterio de que el modelo actual se aprobó para un periodo de 5 años, no estando prevista su aplicación en sus estrictos términos para el año 2014.

El Art. 20.3 de la Ley regula los cálculos necesarios para homogeneizar los ITES estableciendo unas normas generales. En su último párrafo se dice que: «*El Ministerio de*

Economía y Hacienda podrá realizar las adaptaciones en la aplicación presupuestaria de los recursos del sistema que permitan las necesarias homogeneizaciones en cumplimiento de estas reglas generales y de la disposición transitoria cuarta».

Como se ha dicho la DT4ª no recoge ninguna referencia para el ITE de 2014 y, consultada la Ley de Presupuestos, a fecha de hoy tampoco hay ninguna norma concreta que regule esta materia. La duda que ello plantea es si aplicar las normas generales es suficiente para realizar dicho cálculo en el año en curso. En este sentido hay que tener presente que los ITES se utilizan para el cálculo del Fondo de Garantía y del Fondo de Suficiencia, que son tenidos en cuenta a la hora de determinar las entregas a cuenta.

El Art. 20.3 de la Ley 22/2009 establece que el Ministerio de Hacienda «*realizará los cálculos necesarios para homogeneizar los ITES cuya variación se debe estimar, **con arreglo a los criterios establecidos en esta Ley**, de manera que los cambios derivados de las distintas cesiones de impuestos* (Ley 21/2001 y Ley 22/2009) *resulten neutrales en la medición de esta variación*».

A tal efecto, dicho apartado establece, entre otras, las siguientes reglas:

- Los ITES cuya variación se determine deberán contener los importes de las entregas a cuenta y liquidaciones de los recursos tributarios cedidos.

$$ITE = recaudación estatal IRPF, IVA, IIEE - recaudación cedida a las CCAA$$

$$Recaudación cedida a CCAA = entregas a cuenta ejercicio + liquidación ejercicio^{-2}$$

Variación del ITE entre el año base y el año corriente 2014 y ss: El problema con el cálculo de los ITES a partir del año 2014 es que el artículo 20.3 no recoge el efecto de las cantidades aplazadas por liquidaciones negativas, aún cuando las cantidades aplazadas de 2008 y 2009, únicas conocidas en el momento de la elaboración de la ley, se pagarán hasta el año 2016.

No obstante, el apartado 7 de la Disposición transitoria primera de la Ley 22/2009, establece que «*los fraccionamientos de las liquidaciones negativas de los recursos del sistema, a que se refiere la Disposición adicional cuarta de esta Ley* (que se refiere a las liquidaciones negativas de 2008 y 2009) *se tendrán en cuenta a efectos de… la variación del ITE*».

En dicho apartado de la DT 1ª no se hace limitación alguna a ejercicios, ni tampoco se desprende expresamente tal limitación del título de la disposición transitoria («Derecho transitorio»), ni de lo dispuesto en el apartado 1 de dicha disposición, el cual sólo establece que «el sistema contenido en esta Ley rige desde el 1-1-2009… sin perjuicio de lo previsto en los apartados siguientes». La transitoriedad del apartado 7 se derivaría de la limitación de los años fraccionados (2008 y 2009).

El problema vendría si hubiera que fraccionar años distintos del 2008 y 2009, pues se necesitaría una norma que dijera expresamente que fraccionamientos se han de tener en cuenta en el cálculo del ITE.

En el año 2010, la comunidad autónoma de Canarias tuvo una liquidación negativa de más de 46 millones de euros. Esta liquidación negativa, en el caso de que se aplazara, no puede ser tenida en cuenta en el cálculo de los ITES dado que no hay ninguna disposición que recoja dicha circunstancia. Por tanto, el carácter quinquenal del modelo parece corresponderse con esta previsión de los ITES que no recoge las situaciones que se puedan dar más allá del año 2013. El ITE del 2014, al no tener en cuenta está liquidación negativa no será homogéneo con el calculado en los años anteriores para los que sí estaban previstas estas circunstancias.

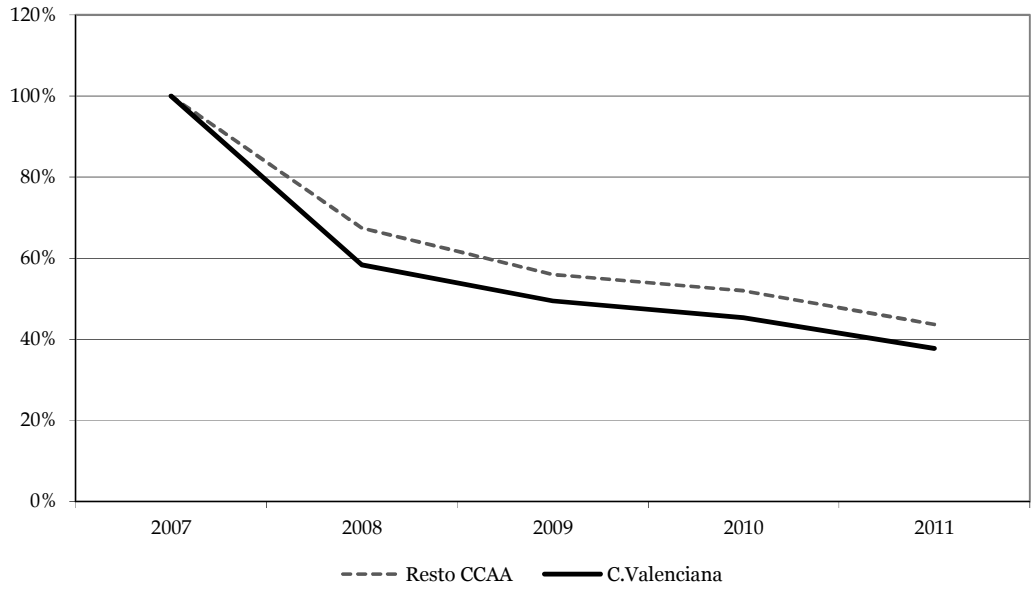
7. Especial referencia a la situación de la Comunitat Valenciana

Hasta este momento en el presente informe se ha realizado una revisión general del modelo de financiación y sus implicaciones para las CC. AA., atendiendo a los objetivos del sistema, los niveles y estructura de ingresos, los niveles de gastos y el papel desempeñado por los distintos fondos del modelo. En este marco de referencia general, es necesario destacar cuáles son los rasgos más importantes de la situación de la Comunitat Valenciana.

Para realizar esa valoración es necesario considerar, en primer lugar, la posición valenciana en relación con el modelo de financiación. Pero también es relevante prestar atención al nivel de gasto de la Comunitat Valenciana y a la situación actual de la economía valenciana.

En lo que respecta a los ingresos de los que dispone la Generalitat Valenciana, los datos del cuadro 2 de este informe indican que los recursos derivados del modelo de financiación se encuentran a la cola de la financiación por habitante, junto con Murcia y Andalucía, muy alejada de la media de las CC. AA. y a enorme distancia de otras comunidades con similar nivel de renta per cápita. Por otra parte, en lo que se refiere a los recursos propios, en el gráfico 12 se puede comprobar que la evolución de los mismos no ha sido más positiva: la caída de la recaudación del ITP-AJD, ISD y los Tributos sobre el juego ha sido mucho más acentuada en la Comunitat Valenciana.

GRÁFICO 12. **Evolución de los ingresos de la Comunitat Valenciana y el resto de CC. AA.**



Fuente: Inspección General. Ministerio de Economía y Hacienda.

Los problemas de infrafinanciación de la Comunitat Valenciana vienen de lejos, como es bien conocido. Si se observa el nivel de los ingresos totales por habitante, el de la Comunitat Valenciana es el menor de todas las comunidades en toda la última década, la correspondiente al periodo de homogeneidad competencial 2002-2012. Esta situación de desventaja no ha sido solucionada por el actual modelo, incidiendo en la Comunitat Valenciana negativamente diversos rasgos del mismo ya comentados:

- La asignación del 90% de los fondos siguiendo un criterio de respeto al *statu quo* que implica que el nivel de suficiencia considerado en el caso valenciano es muy bajo.
- Una implementación de los Fondos de Convergencia —y en particular del Fondo de Cooperación— que perjudica a la Comunitat Valenciana a pesar de ser una comunidad con graves problemas económicos en la actualidad.

TABLA 10. **Evolución del PIB y la ocupación durante la crisis**

	Evolución PIB real 2007-2012	Evolución PIB real per cápita 2007-2012	Evolución ocupados 2007-2012	Tasa de paro 2012
Andalucía	-6,10%	-9,60%	-18,40%	34,60%
Aragón	-4,10%	-6,00%	-12,60%	18,60%
Asturias, Principado de	-7,10%	-6,20%	-13,20%	21,80%
Balears, Illes	-2,60%	-8,70%	-8,50%	23,20%
Canarias	-2,80%	-7,40%	-18,00%	33,00%
Cantabria	-4,10%	-5,90%	-11,30%	17,70%
Castilla y León	-2,90%	-2,00%	-12,10%	19,70%
Castilla - La Mancha	-7,20%	-11,40%	-15,70%	28,50%
Cataluña	-3,80%	-5,40%	-17,70%	22,70%
Comunitat Valenciana	**-7,70%**	**-11,10%**	**-18,70%**	**27,70%**
Extremadura	-4,80%	-5,30%	-18,50%	33,00%
Galicia	-2,80%	-2,50%	-12,90%	20,70%
Madrid, Comunidad de	-2,50%	-6,90%	-10,20%	19,00%
Murcia, Región de	-5,30%	-10,70%	-15,40%	27,90%
Navarra, Com. Foral de	-1,50%	-5,10%	-10,80%	16,20%
País Vasco	-2,40%	-1,70%	-11,60%	14,90%
Rioja, La	-4,60%	-5,30%	-16,60%	20,50%
Suma CC. AA. régimen común	**-4,40%**	**-7,20%**	**-15,40%**	
Suma CC. AA.	**-4,20%**	**-6,90%**	**-15,10%**	**25,00%**

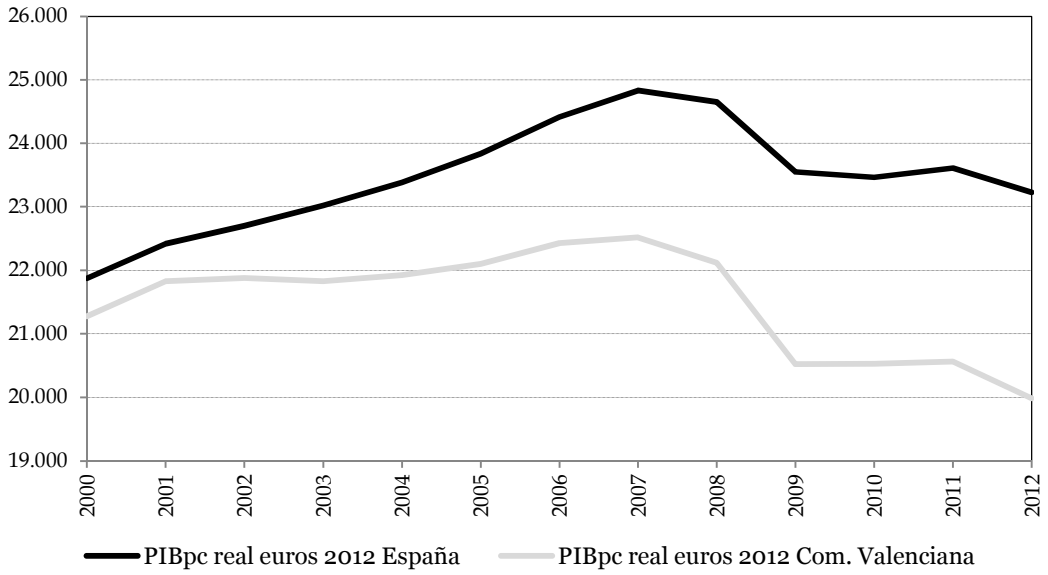
Fuente INE y elaboración propia

Desde el inicio de la crisis y hasta 2012 , la Comunitat Valenciana ha padecido la mayor caída del PIB de todas las CC. AA., ha sido la segunda comunidad con una mayor caída del PIB per cápita y presenta la evolución más desfavorable del número de ocupados de todas las comunidades en estos años, padeciendo una de las tasas de paro más elevadas (tabla 10 y gráfico 13). Para enfrentarse a estos problemas no ha podido contar con los

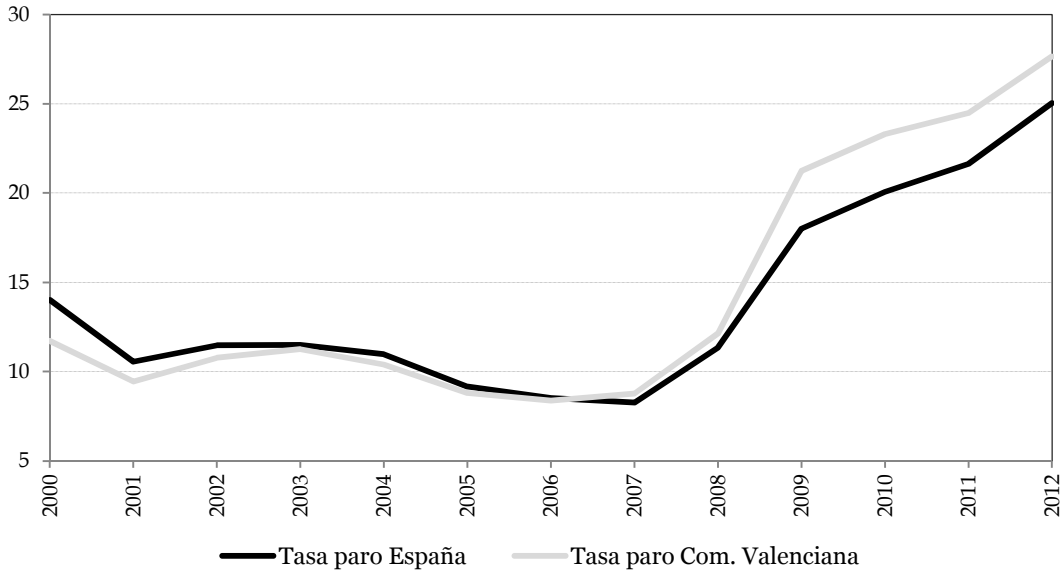
mismos recursos que otras comunidades sino con menos y, por ello, ha debido además realizar ajustes fiscales adicionales, partiendo de uno de los gastos per cápita más bajos de las CC. AA., para corregir unos déficits elevados que se han producido no por gastar más sino a pesar de gastar menos.

GRÁFICO 13. **Evolución del PIB y el desempleo. España y Comunitat Valenciana**

a) PIB per cápita en euros de 2012

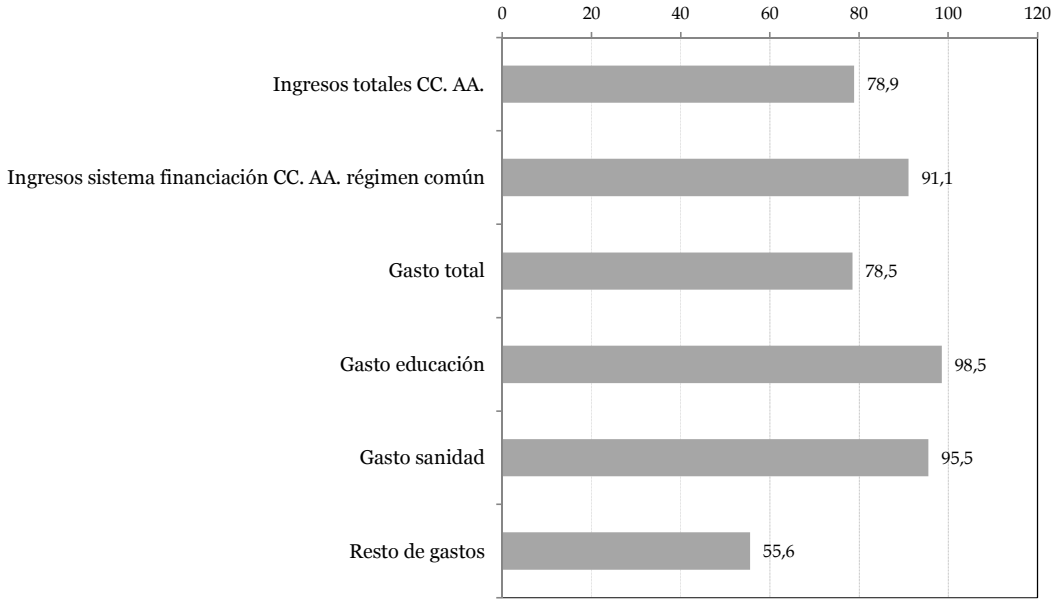


b) Tasa de paro (porcentaje)



Fuente: INE y elaboración propia.

GRÁFICO 14. **Generalitat Valenciana: principales indicadores. Media 2002-2011 por habitante, en % del total de CC. AA.**



Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, IGAE, INE y elaboración propia.

Conviene recordar que los gráficos 7, 8 y 9 indicaban que la media de gasto total de la Comunitat Valenciana en el periodo 2009-2011 se sitúa un 19% por debajo de la media. En materia de SPF la C. Valenciana es la tercera con un gasto per cápita más reducido, posición que mantiene en el gasto per cápita del resto de servicios. En estos últimos la distancia a la media es enorme (un 29%) y este dato es un indicador de las limitaciones financieras de la Generalitat Valenciana para abordar políticas de estímulo de su economía y convergencia con el nivel de renta español, del que en el año 2012 se encontraba claramente alejado (10,84%).

En esta situación, en la que se combinan la infrafinanciación y un gasto público por debajo de la media, la Comunitat Valenciana ha presentado en el último año la mayor cifra de déficit y padece un fuerte endeudamiento (el más elevado de España en relación al PIB) que no tiene su origen únicamente en la infrafinanciación derivada del modelo actual y la caída de ingresos tributarios derivada de la crisis, sino que bebe también de la infrafinanciación existente en el modelo anterior y en la valoración inicial de las transferencias recibidas a mediados de los años 80.

Con todos estos condicionantes, es vital para garantizar la viabilidad financiera de la Comunitat Valenciana y la recuperación de su economía un nuevo modelo de financiación que corrija la discriminación sufrida en el pasado y proporcione herramientas para hacer frente a los retos originados por el importe de la deuda.