

**INFORME  
DE LA COMISIÓN  
DE EXPERTOS  
PARA LA REVISIÓN  
DEL MODELO  
DE FINANCIACIÓN  
AUTONÓMICA**

**JULIO 2017**

***COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN  
DEL MODELO DE FINANCIACIÓN  
AUTONÓMICA***

***ESTE INFORME DA CUMPLIMIENTO AL ACUERDO DE  
CONSEJO DE MINISTROS DE 10 DE FEBRERO DE 2017,  
POR EL QUE SE CONSTITUYÓ LA COMISIÓN DE EXPERTOS  
PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN  
AUTONÓMICA***

# ÍNDICE

<b>Mandato de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica y metodología de trabajo.....</b>	<b>1</b>
--	----------

## **CAPÍTULO 1:**

<b>DIAGNÓSTICO DEL VIGENTE SISTEMA DE FINANCIACIÓN.....</b>	<b>3</b>
---	----------

1. Introducción.....	3
2. Estructura y resultados del modelo actual.....	3
2.1. Capacidad tributaria.....	4
2.2. La población ajustada.....	5
2.3. La Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.....	6
2.4. Otros fondos de carácter vertical.....	6
2.5. Los resultados del sistema.....	7
2.6. Evolución de la financiación agregada.....	10
3. Los problemas del modelo actual.....	12
3.1. Cuestiones de equidad: ¿está bien repartida la financiación autonómica? .....	13
3.2. Cuestiones de eficiencia e incentivos.....	15
3.3. La regulación de los tributos cedidos.....	17
4. Suficiencia y equilibrio vertical.....	18
4.1. Suficiencia y equilibrio vertical en el modelo 2009.....	19
4.2. Evolución de los ingresos de las Administraciones Públicas.....	20
4.3. Evolución de los gastos de las Administraciones Públicas.....	22
4.4. Desequilibrios presupuestarios de las Administraciones Públicas.....	23
4.5. Análisis específico de la evolución del gasto asociado a servicios públicos fundamentales.....	24

## **CAPÍTULO 2:**

<b>FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, ESTADO DE BIENESTAR Y NIVELACIÓN VERTICAL..</b>	<b>32</b>
---	-----------

1. Introducción.....	32
2. Financiación autonómica y nivelación vertical.....	35
3. Recursos para sostener el Estado de Bienestar.....	36
3.1. Priorizar por igual los servicios públicos fundamentales de las distintas Administraciones Públicas.....	37
3.2. Escenarios de gasto a financiar .....	39
4. Alternativas de financiación .....	40
5. Ampliación del espacio fiscal de las Comunidades Autónomas.....	41
6. Conclusiones.....	42
Anexo.....	44

## **CAPÍTULO 3:**

<b>TRIBUTOS CEDIDOS Y PROPIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</b>	<b>48</b>
---	-----------

1. Introducción y algunas cuestiones generales.....	48
2. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas .....	50
3. El IVA y los Impuestos Especiales .....	53
4. El Impuesto sobre el Patrimonio.....	55

5. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.....	57
6. El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados .....	58
7. Tributos propios y fiscalidad ambiental.....	58
8. Tasas y copagos.....	59
9. Administración tributaria.....	60
9.1. Situación actual.....	60
9.2. Propuesta de Administración tributaria integrada .....	62

#### **CAPÍTULO 4:**

### **NECESIDADES RELATIVAS DE GASTO, NIVELACIÓN Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.....65**

1. Introducción y cuestiones generales .....	65
2. Estructura general del indicador de población ajustada.....	68
3. Recomendaciones sobre los indicadores de necesidad.....	69
3.1. Sanidad.....	69
3.2. Educación.....	70
3.3. Servicios sociales y otros programas de protección social.....	70
3.4. Otros servicios.....	71
3.5. Correcciones por factores geográficos y costes fijos.....	71
4. Factores adicionales a considerar.....	72
5. Nivelación y estructura del sistema de financiación .....	73
5.1. Puesta en marcha del sistema.....	75
6. Competencias no homogéneas.....	76
7. El índice de evolución de la aportación estatal al sistema de financiación autonómica.....	77
8. Entregas a cuenta.....	77

#### **CAPÍTULO 5:**

### **ESPECIALIDADES TERRITORIALES, ASPECTOS INSTITUCIONALES Y RECURSOS FUERA DEL SISTEMA.....80**

1. Regímenes especiales de financiación: regímenes forales y especialidades en el sistema común	80
1.1. Introducción y cuestiones generales.....	80
1.2. Sobre los regímenes forales.....	80
1.3. Especialidades en el sistema de financiación común.....	81
1.3.1. Sobre el régimen especial de Canarias.....	81
1.3.2. Sobre el régimen especial de Ceuta y Melilla.....	82
2. Aspectos institucionales.....	83
2.1. Reformas institucionales.....	83
2.2. Lealtad institucional.....	85
2.3. Coordinación en el ámbito de la sanidad.....	86
3. Fondo de Compensación Interterritorial.....	87
4. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.....	89
4.1. Situación actual.....	89
4.2. Propuestas.....	91

**VOTOS PARTICULARES.....96**

Voto particular presentado por D. Juan Manuel Rodríguez Poo, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Cantabria, D. Alain Cuenca García, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón, D.ª Natividad Fernández Gómez, experta propuesta por la Administración General del Estado, D.ª Elena Manzano Silva, experta propuesta por la Comunidad Autónoma de Extremadura, D. Jaime Rabanal García, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León y D. Juan José Rubio Guerrero, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja.....97

Voto particular presentado por D. Francisco Adame Martínez, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Andalucía, D. Jesús F. Santos Peñalver, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y D.ª Elena Manzano Silva, experta propuesta por la Comunidad Autónoma de Extremadura. ....103

Voto particular presentado por D. Ángel de la Fuente Moreno y D. Manuel Lagares Calvo, expertos propuestos por la Administración General del Estado, y parcialmente suscrito por D. Jorge Onrubia Fernández, experto propuesto por la Comunidad de Madrid.....112

Voto particular presentado por D. Juan Manuel Rodríguez Poo, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Cantabria y D. Alain Cuenca García, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón .....119

Voto particular presentado por D. Francisco Pérez García, experto propuesto por la Comunitat Valenciana.....121

Voto particular presentado por D. Arturo Melián González, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias.....131

Voto particular presentado por D.ª Elena Manzano Silva, experta propuesta por la Comunidad Autónoma de Extremadura.....135

Votos particulares presentados por D. Guillem Lopez i Casanovas, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Illes Balears.....145

Voto particular presentado por D. Jorge Onrubia Fernández, experto propuesto por la Comunidad de Madrid.....160



## **Mandato de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica y metodología de trabajo**

La Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada el 17 de enero de 2017 acordó crear, en el plazo máximo de un mes, una Comisión de Expertos integrada por personas propuestas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía con el fin de realizar los trabajos preparatorios para el diseño de un nuevo modelo de financiación autonómica. En cumplimiento de dicho acuerdo, el Consejo de Ministros adoptó el pasado 10 de febrero de 2017 el Acuerdo de constitución de una Comisión de expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica.

Tal como establece el Acuerdo de la Conferencia de Presidentes, el mandato de la Comisión ha sido el de realizar los análisis necesarios para la formulación de un nuevo modelo de financiación fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos.

El Consejo de Ministros determinó en el Acuerdo de creación de la Comisión que estaría integrada por 5 miembros propuestos por el Estado (uno de los cuales actuaría como Presidente) y por los 16 que habían propuesto las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Asimismo, se estableció un plazo de seis meses para la realización de sus trabajos que concluiría el 10 de agosto de 2017, terminando sus funciones con la emisión de un informe en el que se recogerían sus propuestas y conclusiones.

La Comisión de Expertos la han integrado los siguientes miembros:

D. Manuel González Sánchez, experto propuesto por la Administración General del Estado y Presidente de la Comisión.

D.ª Natividad Fernández Gómez, experta propuesta por la Administración General del Estado.

D. Ángel de la Fuente Moreno, experto propuesto por la Administración General del Estado.

D.ª M.ª Antonia Monés Farré, experta propuesta por la Administración General del Estado.

D. Manuel Lagares Calvo, experto propuesto por la Administración General del Estado.

D. Santiago Lago Peñas, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Galicia.

D. Francisco David Adame Martínez, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

D. Roberto Fernández Llera, experto propuesto por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

D. Juan Manuel Rodríguez Poo, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Cantabria.

D. Juan José Rubio Guerrero, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

D. José Carlos Sánchez de la Vega, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

D. Francisco Pérez García, experto propuesto por la Comunitat Valenciana.

D. Alain Cuenca García, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón.

D. Jesús Fernando Santos Peñalver, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

D. Arturo Melián González, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias.

D.ª Elena Manzano Silva, experta propuesta por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

D. Guillem López i Casanovas, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

D. Jorge Onrubia Fernández, experto propuesto por la Comunidad de Madrid.

D. Jaime Rabanal García, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

D. Miguel Ángel Pérez Castro, experto propuesto por la Ciudad de Melilla.

D. Joaquín Aranda Gallego, experto propuesto por la Ciudad de Ceuta.

La Comisión celebró su primera reunión el 23 de febrero y desde entonces se ha reunido prácticamente cada semana. Así, se han celebrado en total 19 reuniones, incluyendo las del Pleno de la Comisión y las de la Ponencia que se constituyó en su seno, participando en todas ellas la gran mayoría de los miembros de la Comisión. Hay que señalar que la propia Comisión consensuó el listado de temas a tratar.

Tanto en las reuniones de la Ponencia como en las del Pleno, así como por vía telemática, se ha producido un fluido intercambio de ideas, aportación de trabajos, análisis y debate de los mismos que ha conducido a la elaboración final de este Informe.

De conformidad con el esquema acordado, este Informe ha quedado finalmente estructurado en 5 capítulos:

1. Diagnóstico del vigente sistema de financiación
2. Financiación autonómica, Estado de Bienestar y nivelación vertical
3. Tributos cedidos y propios de las Comunidades Autónomas
4. Necesidades relativas de gasto, nivelación y estructura del sistema de financiación autonómica
5. Especialidades territoriales, aspectos institucionales y recursos fuera del sistema

Por otro lado, se recogen al final del Informe los votos particulares preparados por algunos expertos.

## CAPÍTULO 1:

### DIAGNÓSTICO DEL VIGENTE SISTEMA DE FINANCIACIÓN

#### 1. Introducción

1. En las últimas décadas, España ha pasado de tener una estructura política casi completamente centralizada a situarse entre los países más descentralizados de la OCDE. En la actualidad, las Comunidades Autónomas (CCAA) son la mayor de las Administraciones Públicas españolas (AAPP), absorbiendo más de un tercio de su gasto final total y más de la mitad de su personal, y gestionando muchos de los servicios públicos con una incidencia más directa sobre el bienestar de los ciudadanos, incluyendo la sanidad, la educación y los servicios sociales.

2. A lo largo de estas décadas de creciente descentralización del gasto y del ingreso, el sistema de financiación del Estado autonómico ha ido evolucionando sin un diseño explícito de a dónde se quería llegar a largo plazo. En un primer momento, hubo que improvisar un modelo *ad hoc* basado en la transferencia de los recursos presupuestados para cada competencia que permitiese que los servicios públicos que se iban transfiriendo a las nuevas Administraciones autonómicas siguieran funcionando con normalidad. Una vez concluida esta etapa inicial, los sucesivos acuerdos de financiación se han traducido en un gradual aumento de la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas y en una creciente complejidad del modelo, sin llegar a resolver los problemas de equidad subyacentes. El resultado final ha sido un sistema complejo y poco transparente, con serios problemas de equidad y eficiencia.

3. La Comisión de Expertos creada por mandato de la reciente Conferencia de Presidentes, aprendiendo de la experiencia de los sucesivos modelos de financiación que hemos tenido, tratará de proponer una reforma que sirva para dotar de un diseño adecuado a uno de los elementos más críticos de nuestra arquitectura legal. En este contexto, el presente capítulo recoge nuestro diagnóstico de los principales problemas del modelo actual.

4. El resto de este primer capítulo del Informe está organizado como sigue. En la sección 2 se realiza un breve repaso de la estructura del actual modelo de financiación autonómica y de sus resultados financieros. En la sección 3 se recoge un análisis de los principales problemas del sistema y la sección 4 se dedica a la suficiencia y el equilibrio vertical en el reparto de recursos entre los distintos niveles de la administración.

#### 2. Estructura y resultados del modelo actual

5. El actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía (SFA) aparece regulado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. El SFA

integra la financiación de la totalidad de los servicios traspasados a través de los tributos cedidos (capacidad tributaria), de la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (Fondo de Garantía) y del Fondo de Suficiencia Global (FSG). Además, la Ley 22/2009 establece los Fondos de Convergencia Autonómica, dotados con recursos adicionales del Estado: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.

### **2.1. Capacidad tributaria**

6. La Ley 22/2009 denomina capacidad tributaria al conjunto de los siguientes recursos tributarios:<sup>1</sup>

- La recaudación de los tributos totalmente cedidos: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT), Tributos sobre el Juego, tasas afectas a los servicios traspasados, tipo estatal especial del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos (IH) e Impuesto sobre la Electricidad.

- Tributos parcialmente cedidos: tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que corresponde a una participación del 50% en el rendimiento del impuesto, sin considerar las competencias normativas, cesión del 50% de la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y del 58% de la recaudación líquida de los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, Productos Intermedios, Alcoholes y Bebidas Derivadas y sobre las Labores del Tabaco, así como de la recaudación del IH derivada de la aplicación del tipo estatal general.

7. Las Comunidades Autónomas disponen además de competencias normativas y de gestión en algunos de estos impuestos, como se refleja en el cuadro 1.

**Cuadro 1: Recursos y competencias normativas en materia tributaria cedidos a las Comunidades Autónomas**

	<i>% de cesión de los rendimientos</i>	<i>capacidad normativa</i>	<i>gestión del impuesto</i>	<i>Criterio de reparto entre CCAA</i>
<i>Sociedades</i>	0%	no	no	-----
<i>IRPF</i>	50%	si	no	residencia del contribuyente
<i>IVA</i>	50%	no	no	consumo en la Comunidad
<i>Especiales</i>	58%	no	no	consumo en la Comunidad
<i>Electricidad</i>	100%	no	no	consumo en la Comunidad
<i>IVMDH/IH tramo autonómico*</i>	100%	si	no	consumo en la Comunidad
<i>Matriculación**</i>	100%	si	no	residencia del contribuyente

<sup>1</sup> También se han cedido a las CCAA los rendimientos del Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito y parte de los del Impuesto sobre Actividades de Juego. Puesto que la creación de estos impuestos es posterior al último acuerdo de financiación, los mismos todavía no se han integrado formalmente en el SFA. Asimismo, tampoco se computa dentro de la denominada capacidad tributaria de las CCAA en el sistema la recaudación que perciben por el Impuesto sobre el Patrimonio (IP).

<i>Patrimonio</i>	100%	si	si	residencia del contribuyente
<i>Sucesiones y Donaciones</i>	100%	si	si	residencia del difunto o del donatario, ubicación de los bienes inmuebles
<i>ITPAJD</i>	100%	si	si	hecho imponible en la Comunidad
<i>Tributos sobre juego</i>	100%	si	si	juego en la Comunidad

(\*) Comenzando en 2013, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH) desaparece como tal y pasa a integrarse en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, para el que se establece un tipo autonómico que puede variar de una Comunidad a otra.

(\*\*) Aunque la Ley lo permite, ninguna Comunidad Autónoma ha asumido la gestión de este impuesto.

8. Una distinción importante es la que existe entre la recaudación real y la recaudación normativa o teórica de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas. Esta última magnitud intenta aproximar lo que cada Comunidad habría recaudado si todas ellas aplicasen las mismas escalas impositivas y fuesen igualmente eficientes en la gestión de los tributos que recaudan directamente. La magnitud relevante a efectos de los cálculos que exige el modelo es la recaudación normativa. Esto es, las aportaciones de las Comunidades Autónomas a los mecanismos de nivelación horizontal y las transferencias estatales que estas reciben dependen de sus ingresos tributarios teóricos, pero no de sus ingresos reales. De esta forma, aquellas Comunidades que decidan incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos o mejoren su eficiencia en la gestión de los tributos que recaudan directamente se quedarán con todos los ingresos adicionales obtenidos por esta vía, mientras que aquellas que rebajen sus tipos impositivos o gestionen de forma ineficiente sus tributos soportarán los costes íntegros de sus actuaciones, sin que el sistema de financiación compense en modo alguno la correspondiente pérdida de ingresos.

## **2.2. La población ajustada**

9. Otro elemento importante del sistema español de financiación autonómica es la fórmula de la población ajustada. El cuadro 2 muestra las variables que se utilizan en esta fórmula y sus ponderaciones, esto es, la fracción de la población total que se distribuye entre CCAA en proporción a cada variable de cara a calcular la población ajustada por costes relativos. Así por ejemplo, la población total pondera un 30% y la superficie un 1,8%, mientras que un 0,6% se reserva para la insularidad. La dispersión de la población se mide a través del número de entidades singulares de población existente en cada territorio. La población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario se calcula ponderando la población protegida por el Sistema Nacional de Salud, dividida en siete tramos de edad, en proporción al nivel relativo de gasto sanitario per cápita de cada tramo, siguiendo la metodología desarrollada por el Grupo de Trabajo sobre gasto sanitario creado por la Conferencia de Presidentes (GTS, 2007).

**Cuadro 2: Variables que entran en la fórmula de población ajustada**

- población protegida equivalente	38%
- población	30%
- población en edad escolar (0-16)	20,5%
- población 65+	8,5%
- superficie	1,8%
- dispersión de la población	0,6%
- insularidad	0,6%

### **2.3. La Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales**

10. La Transferencia del Fondo de Garantía tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada, para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado del Bienestar. El Fondo de Garantía se forma con el 75 por ciento de los recursos tributarios cedidos a las CCAA, calculados con criterio normativo, y con una aportación adicional del Estado de recursos adicionales. Esta aportación se calcula para cada ejercicio aplicando al importe del año base 2007 el índice de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) entre el año base y el año correspondiente. Cada Comunidad participa en este fondo en función de su población ajustada. La Transferencia del Fondo de Garantía de cada una de las Comunidades Autónomas se define como la diferencia (positiva o negativa) entre el importe de la participación de la Comunidad en el Fondo de Garantía y el 75 por ciento de sus recursos tributarios, calculados en términos normativos.

11. El ITE se define como la recaudación estatal, excluidos los recursos tributarios cedidos a las Comunidades Autónomas por IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, Productos Intermedios, Alcoholes y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos y Labores del Tabaco.

### **2.4. Otros fondos de carácter vertical**

12. Estos fondos son el Fondo de Suficiencia Global y los Fondos de Convergencia Autonómica (Fondo de Cooperación y Fondo de Competitividad).

13. El Fondo de Suficiencia Global se define en la Ley como el mecanismo de cierre del sistema de financiación porque cubre la diferencia entre la financiación asignada en la Ley a cada Comunidad Autónoma en 2010 y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia, positiva o negativa, del Fondo de Garantía. El Fondo de Suficiencia Global de una Comunidad Autónoma en un ejercicio determinado será el importe establecido en el año base 2007, actualizado con el índice de evolución de los ITE entre el año base y el año correspondiente. En el Fondo de Suficiencia se incluye también la financiación de las competencias no homogéneas, que solo han sido asumidas hasta el momento por algunas Comunidades Autónomas.

14. Finalmente, la Ley 22/2009 crea los Fondos de Convergencia Autonómica: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. Estos fondos están dotados con recursos adicionales del Estado y se distribuyen entre CCAA de acuerdo con una variedad de criterios entre los que se encuentran la renta per cápita, el crecimiento de la población, su densidad y la situación de cada Comunidad en términos de financiación por habitante ajustado.

### 2.5. Los resultados del sistema

15. Trabajando con datos de 2014, el cuadro 3 muestra las partidas de ingresos ordinarios de las Comunidades Autónomas de régimen común. La primera columna muestra los ingresos tributarios de cada Comunidad integrados en el sistema de financiación, calculados con criterio normativo, la segunda la transferencia que refleja el saldo neto del Fondo de Garantía, la tercera la suma de los saldos autonómicos en los tres fondos “verticales” (Suficiencia, Cooperación y Competitividad) y la cuarta, la financiación normativa proporcionada por el sistema de financiación, que es la suma de las tres columnas anteriores. Los ingresos se miden a competencias homogéneas, esto es, excluyendo de los fondos verticales los recursos destinados a financiar ciertas competencias singulares que solo han sido asumidas por algunas CCAA. La columna quinta recoge los recursos que la Comunidad Autónoma de Canarias obtiene en virtud de su Régimen Económico y Fiscal (los llamados recursos REF), que no forman parte del SFA.

**Cuadro 3: Financiación total a competencias homogéneas 2014, millones de euros**

	Recaudación normativa tributos cedidos	Transferencia de garantía	Fondos verticales	Financiación normativa SFA	Recursos REF normativos	Financiación normativa SFA con REF	Ajustes técnicos por homoge- neización tributos	Financiación efectiva	Grado de auto- nomía de ingreso
	[1]	+ [2]	+ [3]	= [4]	+ [5]	= [6]	+ [7]	[8]	[9]
Cataluña	18.207	-763	-930	16.514		16.514	-793	15.721	68,4%
Galicia	5.231	1.184	444	6.860		6.860	-175	6.685	43,5%
Andalucía	13.611	3.909	307	17.828		17.828	-453	17.375	42,1%
Asturias	2.307	212	174	2.693		2.693	-105	2.588	50,5%
Cantabria	1.369	2	318	1.689		1.689	-112	1.577	46,7%
La Rioja	682	58	143	883		883	-7	876	47,3%
Murcia	2.495	615	-52	3.058		3.058	-69	2.989	46,2%
Valencia	9.908	965	-553	10.320		10.320	-649	9.671	54,9%
Aragón	3.117	119	251	3.488		3.488	-217	3.271	54,1%
C. - Mancha	3.601	1.082	230	4.913		4.913	-90	4.823	41,4%
Canarias	1.820	2.341	-46	4.115	486	4.601	-52	4.549	47,8%
Extremadura	1.690	747	498	2.935		2.935	-33	2.902	31,6%
Baleares	2.715	-126	-129	2.459		2.459	66	2.525	62,5%
Madrid	18.268	-2.909	-1.522	13.838		13.838	-532	13.306	88,6%
Cast. y León	5.113	852	564	6.530		6.530	-202	6.328	45,9%
<b>total</b>	<b>90.135</b>	<b>8.289</b>	<b>-302</b>	<b>98.122</b>	<b>486</b>	<b>98.608</b>	<b>-3.423</b>	<b>95.185</b>	<b>55,9%</b>

- Fuente: MINHAFP (2016), de la Fuente (2016a) y elaboración propia.

16. La suma de las tres primeras columnas del cuadro 3 recoge la financiación teórica o normativa total de las Comunidades Autónomas calculada a competencias homogéneas. Partiendo de este agregado

oficial, y añadiéndole los recursos del REF, en el cuadro 3 se introducen también una serie de ajustes técnicos de naturaleza tributaria para llegar a lo que se denomina la financiación efectiva, que se muestra en la columna [8] del cuadro 3. Con estos ajustes se persigue mejorar la estimación de los recursos de los que dispondría cada Comunidad para financiar las competencias comunes a todas ellas si no hiciese uso de sus competencias normativas para subir o bajar impuestos. Este ajuste sirve para corregir la recaudación normativa oficial, que en la actualidad sobrevalora los recursos realmente disponibles y distorsiona las comparaciones entre Comunidades Autónomas<sup>2</sup>. Finalmente, en la columna [9] se muestra el grado de autonomía de ingreso de cada Comunidad, definido como la ratio entre la recaudación homogénea o ajustada por aquellos tributos que las Comunidades Autónomas pueden subir o bajar<sup>3</sup> y la financiación efectiva total a competencias homogéneas.

**Cuadro 4: Financiación normativa y efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas, 2014**

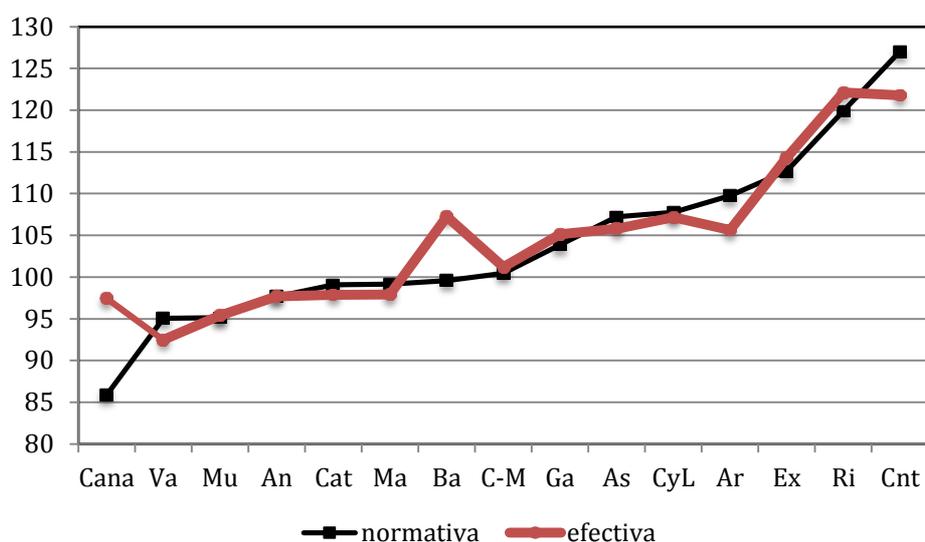
	<i>euros por habitante ajustado</i>		<i>índice media no foral = 100</i>	
	<i>fin. normativa SFA</i>	<i>fin. efectiva</i>	<i>fin. normativa SFA</i>	<i>fin. efectiva</i>
<i>Cataluña</i>	2.221	2.114	99,1	97,2
<i>Galicia</i>	2.328	2.269	103,9	104,3
<i>Andalucía</i>	2.189	2.134	97,7	98,1
<i>Asturias</i>	2.404	2.310	107,2	106,2
<i>Cantabria</i>	2.848	2.659	127,0	122,3
<i>La Rioja</i>	2.687	2.666	119,9	122,6
<i>Murcia</i>	2.132	2.084	95,1	95,8
<i>Valencia</i>	2.131	1.997	95,1	91,8
<i>Aragón</i>	2.461	2.307	109,8	106,1
<i>C. - Mancha</i>	2.252	2.211	100,5	101,7
<i>Canarias</i>	1.925	2.128	85,9	97,9
<i>Extremadura</i>	2.526	2.498	112,7	114,9
<i>Baleares</i>	2.232	2.292	99,6	105,4
<i>Madrid</i>	2.223	2.138	99,2	98,3
<i>Cast. y León</i>	2.415	2.341	107,7	107,6
<i>Promedio</i>	2.242	2.175	100	100

<sup>2</sup> Los problemas surgen en conexión con los llamados tributos cedidos tradicionales gestionados directamente por las CCAA, para los que la AEAT no realiza un cálculo directo de la recaudación sin ejercicio de la capacidad normativa. En este caso, la recaudación normativa se calcula, básicamente, actualizando la recaudación real de cada tributo en el momento de su traspaso con un índice de evolución común para todas las Comunidades Autónomas, lo que introduce una brecha creciente en el tiempo y diferente entre territorios entre la recaudación normativa y lo que se pretende medir. Para más detalles, de la Fuente (2016a).

<sup>3</sup> En esta categoría se incluyen el IRPF, el Impuesto sobre Hidrocarburos (sin el tipo autonómico), el Impuesto de Matriculación, los recursos REF de Canarias, el ISD, el ITPAJD, los tributos sobre el juego y las tasas afectas a los servicios traspasados. No se incluye aquí el Impuesto sobre el Patrimonio, que se trata como un tributo propio de las Comunidades Autónomas porque sus rendimientos normativos ya no se integran en el sistema de financiación. Para más detalles, de la Fuente (2016a).

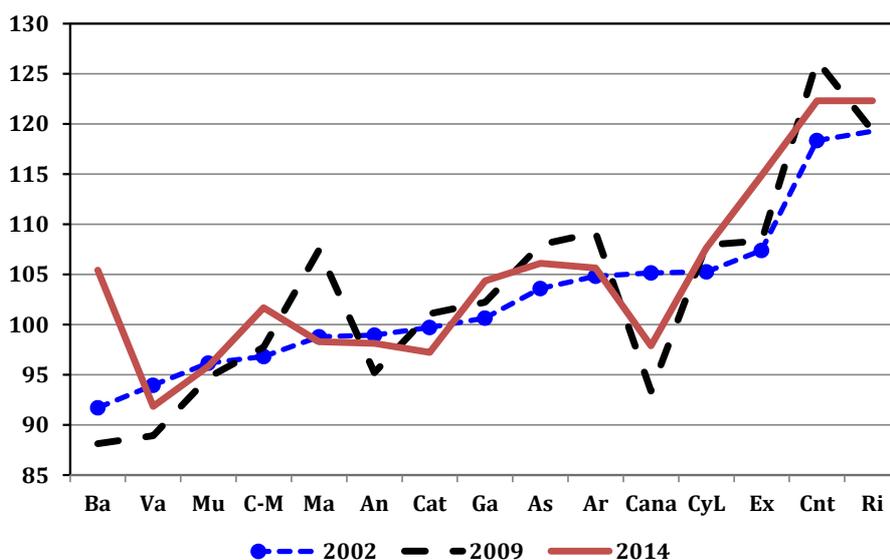
17. Dividiendo la financiación total de cada Comunidad por su población ajustada, se obtiene su financiación por habitante ajustado. Por razones operativas se utiliza provisionalmente este criterio para una primera valoración del reparto de recursos entre CCAA. El cuadro 4 muestra la financiación normativa y efectiva por habitante ajustado, en euros per cápita y en índices de financiación relativa en los que el promedio del conjunto de las Comunidades no forales se normaliza a 100. El gráfico 1 muestra el efecto de los ajustes técnicos que se introducen para llegar a la financiación efectiva desde la financiación normativa. Resulta significativo el ajuste a la baja que se produce en Cantabria (-4,7 puntos), Aragón (-3,7) y Valencia (-3,3) y los ajustes al alza de Canarias (+12,0), Baleares (+5,8), La Rioja (+2,7) y Extremadura (+2,2) por el mismo motivo. En los demás casos, las diferencias entre la financiación normativa y la efectiva son reducidas.

**Gráfico 1: Índice de financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas: Financiación normativa oficial sin REF vs. financiación efectiva con REF, 2014**



- *Clave:* Va = Valencia; Cana = Canarias; Mu = Murcia; An = Andalucía; C-M = Castilla-La Mancha; Cat = Cataluña; Ma = Madrid; Ba = Baleares; Ar = Aragón; Ga = Galicia; As = Asturias; CyL = Castilla y León; Ex = Extremadura; Ri = Rioja y Cnt = Cantabria.

**Gráfico 2: Índice de financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas varios años, siempre con población ajustada del modelo 2009**



- Fuente: de la Fuente (2016b).

- Nota: El dato de 2009 corresponde a la financiación que se habría obtenido con el sistema 2002.

18. Trabajando con índices de financiación efectiva por habitante ajustado, en el gráfico 2 se compara la situación de 2014 con la de los años 2002 y 2009. Tanto al comienzo como al final del período analizado se encuentran notables diferencias en términos de financiación por unidad de necesidad. En el año 2002, algunas CCAA contaban con una financiación por habitante ajustado superior en casi veinte puntos al promedio, mientras que el extremo opuesto se situaba casi diez puntos por debajo de esta referencia. Tales diferencias reflejan, entre otras cosas, el efecto de las sucesivas transferencias de competencias a coste efectivo, las negociaciones políticas de cada reforma y la dinámica de cada uno de los modelos, no siempre conforme a la pretendida en su diseño. En 2014 la situación era muy similar, aunque con un techo y un suelo ligeramente más altos. Comparando ambos años, se ve que existe bastante inercia en el sistema pero también se observan algunos cambios llamativos de posición con el paso del tiempo. En términos generales, las Comunidades inicialmente situadas en la cola superior de la distribución avanzan terreno, mientras que en la cola inferior y la zona central de la distribución se mezclan las que avanzan y las que retroceden.

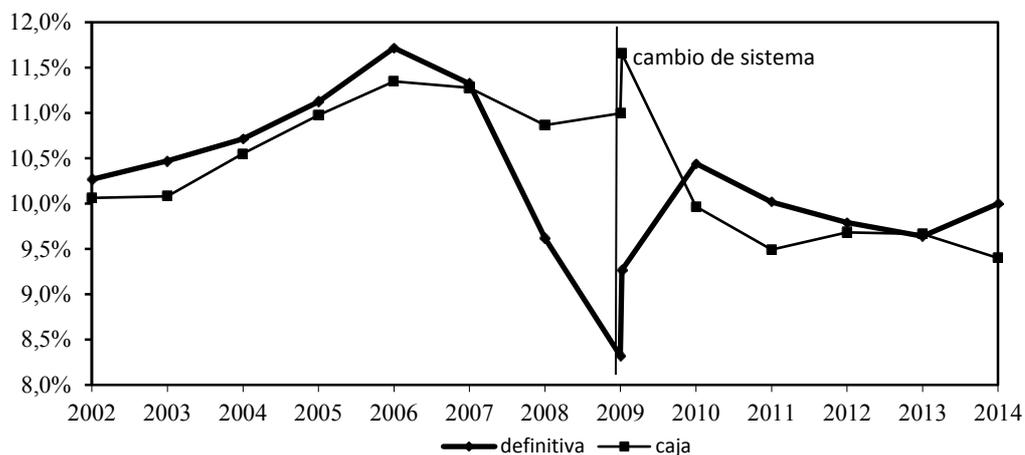
### **2.6. Evolución de la financiación agregada**

19. El gráfico 3 resume la evolución de la financiación efectiva agregada de las Comunidades Autónomas de régimen común entre 2002 y 2014, calculada tanto en términos de devengo (financiación definitiva) como de caja (entregas a cuenta + liquidaciones practicadas y realmente pagadas). El gráfico ilustra dos hechos importantes. El primero es la severidad del *shock* que la reciente Gran Recesión ha supuesto para la financiación autonómica. Y el segundo es que la mecánica del sistema, junto con los errores de

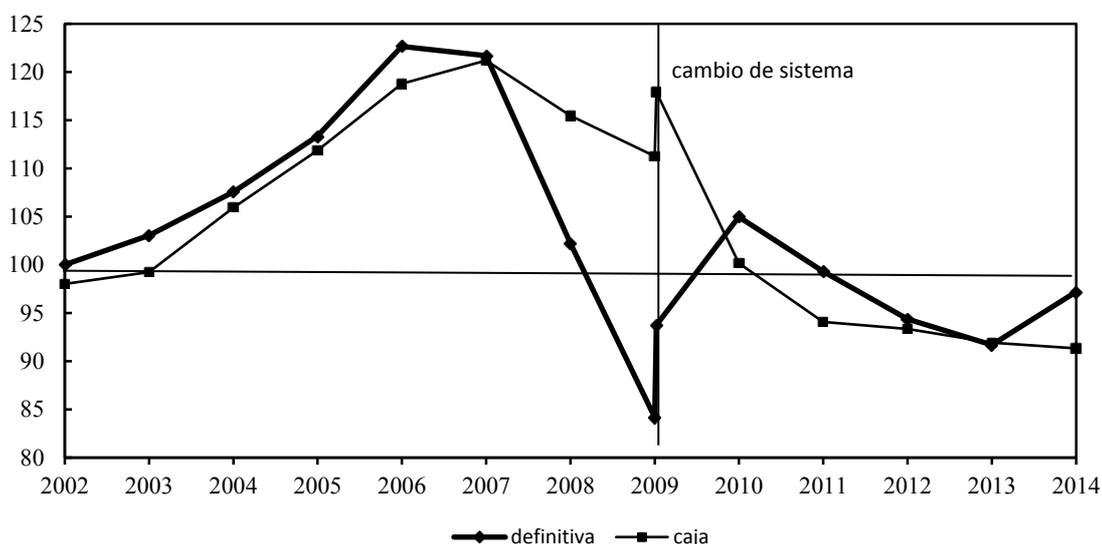
previsión del Gobierno central, ha retrasado durante dos años la caída de los ingresos autonómicos en términos de caja al inicio de la crisis, lo que ha contribuido a retrasar el inicio de los ajustes.

**Gráfico 3: Evolución de la financiación efectiva a competencias homogéneas conjunto de las Comunidades de régimen común, 2002-14**

**a. Financiación total como porcentaje del PIB**



**b. Índice de financiación por habitante a precios constantes  
financiación definitiva por habitante en 2002 = 100**



- Fuente: de la Fuente (2016b).

- Nota: En 2009 se muestran dos observaciones: la primera corresponde a la financiación que se habría obtenido con el sistema anterior, mientras que la segunda es la realmente recibida o devengada con el nuevo sistema.

20. Durante el período de expansión comprendido entre 2002 y 2006, la financiación definitiva a competencias homogéneas de las Comunidades Autónomas de régimen común aumentó en 1,4 puntos

del PIB, desde el 10,3% de este agregado hasta el 11,7%, lo que supuso un aumento de 22,5 puntos porcentuales en términos de financiación por habitante medida a precios constantes de 2010. Tras 2007, sin embargo, la recaudación tributaria se desploma. También lo hace, lógicamente, la financiación autonómica, que está ligada a los ingresos tributarios estatales y autonómicos, aunque el desplome se aplaza, en parte, dos años cuando se considera la financiación por caja porque el descenso de la recaudación tarda en trasladarse a las entregas a cuenta a las CCAA y porque el Gobierno central sobreestimó en casi 35.000 millones los ingresos tributarios de 2009, con el consiguiente aumento de las entregas a cuenta. De no haber sido por los recursos adicionales que el Estado inyectó en 2009 con motivo del cambio de sistema, la financiación definitiva se habría reducido en más de tres puntos de PIB entre 2007 y 2009, lo que habría supuesto una caída del 31% en términos de financiación por habitante a precios constantes. La inyección de recursos que ha supuesto el último acuerdo de financiación reduce ambas caídas en unos ocho puntos porcentuales. Aun así, la pérdida de recursos por habitante se sitúa por encima del 20% en solo dos años en términos de financiación definitiva, pero solo en el 3% en términos de caja. Tras el desplome de 2008-09, finalmente, la financiación definitiva se recupera apreciablemente en 2010 pero vuelve a experimentar un retroceso entre 2011 y 2013 seguido de una ligera recuperación en 2014.

### **3. Los problemas del modelo actual**

21. La Comisión constata que el impacto de la grave crisis económica sobre los ingresos públicos condicionó fuertemente el cumplimiento de los objetivos de gasto asumidos por las Administraciones Públicas. En este contexto se han puesto de relieve las limitaciones del sistema de financiación a la hora de proporcionar los ingresos necesarios para hacer frente a los gastos en competencias de las CCAA. Además del anterior, los principales problemas que presenta el actual sistema de financiación autonómica son los siguientes: i) resulta excesivamente complicado y poco transparente, ii) genera una distribución de la financiación por habitante ajustado que es desigual y que no responde a un criterio claro, iii) adolece de un déficit de responsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas que proviene de un nivel mejorable de autonomía de ingreso y de un marco institucional que no las dota de suficiente poder de decisión individual y colegiado y iv) carece de un mecanismo para asegurar que se mantiene un cierto equilibrio en el reparto vertical de recursos entre administraciones. A este listado básico cabría añadir tres puntos adicionales que están relacionados con i) la ausencia de mecanismos de estabilización para afrontar crisis fiscales como la vivida, ii) algunas carencias de la normativa que regula los impuestos cedidos y iii) ciertas deficiencias técnicas del modelo que tienen que ver con el cálculo de la recaudación normativa de los llamados tributos cedidos tradicionales, de las entregas a cuenta del sistema y del índice conocido como ITE, que determina la evolución de algunos agregados importantes del SFA.

22. Buena parte de estas críticas son también compartidas por las Comunidades Autónomas, aunque con matices muy distintos según los casos, como se recoge en el reciente Informe del Grupo de Trabajo

de análisis del efecto de la aplicación del actual sistema de financiación (2016) donde se resumen los informes presentados por las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre los efectos del actual SFA. Como se señala en este Informe, entre las críticas de las Comunidades Autónomas al modelo actual ocupan un lugar preferente las referidas a la insuficiencia de los recursos que este proporciona para financiar las competencias autonómicas, lo que se liga en muchos casos con la tesis de que existe un claro desequilibrio vertical en el reparto de los recursos públicos a favor del Estado.

### **3.1. Cuestiones de equidad: ¿está bien repartida la financiación autonómica?**

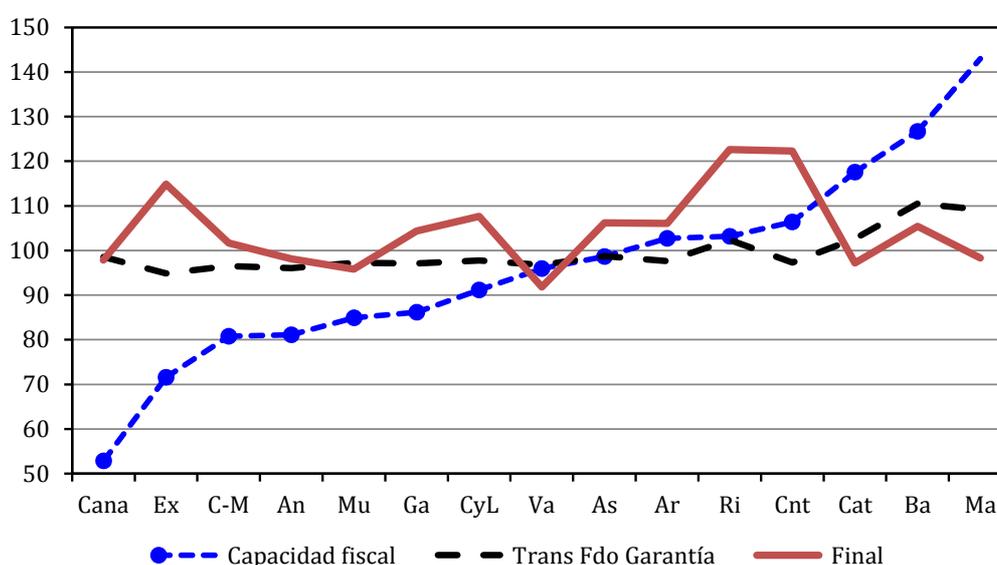
23. Una queja frecuente sobre el sistema autonómico es que este genera diferencias importantes de trato entre ciudadanos residentes en distintos territorios en términos del acceso a determinadas prestaciones o de los tipos de gravamen aplicados en ciertos impuestos. Aunque estas diferencias pudieran parecer chocantes cuando se las considera de forma aislada, muchas de ellas son fruto natural del ejercicio de la autonomía y no conculcan necesariamente el principio de igualdad o, más generalmente, cualquier criterio razonable de equidad que pueda servir de guía para el reparto de los recursos públicos, siempre y cuando tales diferencias se compensen entre sí. En un Estado descentralizado como el nuestro, por tanto, los principios de igualdad y de equidad han de interpretarse adecuadamente. En particular, a la hora de valorar la equidad del reparto territorial de los costes y beneficios del Estado autonómico, no hay que fijarse en lo que sucede con un determinado impuesto o prestación de manera aislada sino que, puesto que unas cosas pueden compensarse con otras, ha de adoptarse una visión de conjunto que contemple en su integridad el paquete de servicios, prestaciones y tributos que se establece en cada territorio y los costes de prestación de los servicios relevantes. En términos operativos, esto nos lleva a trabajar con la financiación por habitante ajustado a igual esfuerzo fiscal, que es la variable en la que se centrará el resto de esta sección, sin perjuicio de las revisiones que puedan ser necesarias de la fórmula de población ajustada en los términos señalados en el capítulo 4.

24. Uno de los problemas más graves del actual SFA es la ausencia de un criterio claro de reparto de los recursos disponibles que se aplique de una forma consistente. Este criterio sí existiría si el sistema se redujese al Fondo de Garantía, que se reparte con un objetivo claro de nivelación parcial en base a la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas y a sus necesidades de gasto, calculadas de acuerdo con una fórmula explícita (la de la población ajustada) que incorpora los factores de coste más importantes. Sin embargo, el sistema incluye también una serie de fondos adicionales de carácter vertical que se reparten con criterios muy variados y parcialmente contradictorios entre sí, entre los que tiene un peso muy importante la preservación del *statu quo*.

25. Trabajando con los datos de financiación efectiva a competencias homogéneas en 2014 presentados en la sección 2.5, el gráfico 4 muestra cómo varía la financiación por habitante ajustado según se van aplicando los distintos elementos del SFA. Todas las variables son índices de financiación relativa por

habitante ajustado en los que el promedio del conjunto de las Comunidades no forales se normaliza a 100. La línea azul corresponde a la capacidad fiscal, esto es, a los ingresos tributarios homogéneos que le corresponden en primera instancia a cada territorio dado el reparto de recursos fiscales descrito en el cuadro 1, y tiene pendiente siempre positiva porque las CCAA se han ordenado a lo largo del eje horizontal de acuerdo con el valor de esta variable<sup>4</sup>. La línea negra muestra el índice de financiación observado tras aplicar el Fondo de Garantía y la roja la distribución final de la financiación efectiva tras las transferencias verticales canalizadas a través de los Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad.

**Gráfico 4: Índice de financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado en distintas etapas de la aplicación del sistema, 2014**



26. El gráfico permite visualizar el impacto de los diferentes componentes del sistema de financiación sobre los recursos con los que cuenta cada Comunidad. Comparando la línea azul (línea discontinua con puntos) con la negra (línea discontinua), se aprecia que la aplicación del Fondo de Garantía –que representa en torno a tres cuartas partes de la financiación proporcionada por el SFA– reduce enormemente las disparidades de recursos entre territorios (la desviación estándar del índice de financiación por habitante ajustado cae desde 21,6 hasta 4,5) respetando básicamente la ordenación inicial de las Comunidades Autónomas por capacidad fiscal<sup>5</sup>. El efecto de las transferencias verticales que nos llevan de la línea negra a la roja (línea continua) es, sin embargo, muy diferente: este elemento del sistema casi dobla la dispersión de la financiación por habitante ajustado (que pasa de 4,5 a 8,7) y

<sup>4</sup> La capacidad fiscal incluye los recursos REF, la recaudación del Impuesto sobre Actividades del Juego y el ajuste para homogeneizar la recaudación de los tributos cedidos tradicionales que se menciona en la sección 2.5.

<sup>5</sup> La ordenación por capacidad fiscal se respeta solo de forma aproximada en el gráfico ya que las participaciones autonómicas en el Fondo de Garantía se calculan con el agregado oficial de capacidad fiscal, que es ligeramente distinto del que aquí se utiliza, tal como se ha discutido en la sección 2.

altera por completo la ordenación de las Comunidades Autónomas hasta hacer que el reparto final de la financiación no se parezca en nada a la distribución inicial de los ingresos tributarios. Comparando el *ranking* inicial de recursos por habitante ajustado en base a la capacidad fiscal con el *ranking* final por financiación efectiva, se producen alteraciones en el orden de hasta 11 puestos. Dejando de lado a las Comunidades forales, con datos de 2014, existe un abanico de 30 puntos porcentuales entre las CCAA en términos de financiación por habitante ajustado. Además, no hay correlación entre la posición relativa de las CCAA en base a su capacidad fiscal y su posición en función de los recursos proporcionados finalmente por el SFA.

### **3.2. Cuestiones de eficiencia e incentivos**

27. El principio de responsabilidad fiscal exige que cada nivel de gobierno aparezca ante sus ciudadanos como responsable no solo de sus decisiones de gasto, sino también de las cargas tributarias que estas conllevan. De esta forma se busca alinear los incentivos de los gestores públicos con los intereses de sus administrados, al obligar a los primeros a considerar en el margen tanto los costes como los beneficios de sus posibles actuaciones. Cuando este principio se incumple, surgen disfunciones que pueden afectar a todos los niveles de gobierno.

28. Aunque el endeudamiento es un medio aceptable y aceptado para financiar proyectos de inversión cuya vida útil es muy extensa en el tiempo, preservando el principio de equidad intergeneracional, el principio de estabilidad presupuestaria y las restricciones que tiene España, como país miembro del Área euro, obligan a un reparto entre Administraciones Públicas de los niveles de déficit y a fomentar la coordinación presupuestaria y del endeudamiento. En este sentido, es necesario generar incentivos para el cumplimiento de los compromisos de estabilidad en las distintas CCAA.

29. En el caso de las Administraciones autonómicas, un mal diseño del sistema de financiación puede desembocar en una situación de restricción presupuestaria blanda; esto es, en la percepción por parte de los responsables autonómicos de que es posible aumentar los recursos transferidos por otros niveles de la administración evitando los costes políticos de subidas de impuestos o rebajas de gasto para cuadrar el presupuesto.

30. Además de lo anterior, la existencia de expectativas de rescate (o *bail-out*) junto a la existencia de autonomía para el endeudamiento puede provocar un recurso excesivo a esta vía de financiación y acabar trasladando el problema financiero a la Administración central, que se vería en la tesitura de tener que transferir más recursos a las Administraciones autonómicas más endeudadas, actuar de comprador de sus bonos o, en última instancia, condonar la deuda acumulada. En esta situación, el mecanismo natural de disciplina fiscal en una democracia (para gastar más hay que subir impuestos y esto tiene un coste electoral) deja de funcionar y resulta muy difícil resistir la presión para incrementar el gasto. Por su parte, la Administración central puede apreciar ventajas en mantener esta relación de

dependencia, al mantener el poder tributario y la capacidad de facto de imponer a las Comunidades Autónomas un exceso de obligaciones gravosas sin preocuparse excesivamente de su financiación.

31. Dadas las diferencias de renta existentes entre las Comunidades Autónomas españolas, la exigencia de una razonable igualdad en capacidad de gasto por unidad de necesidad no permite diseñar el sistema de forma que todas ellas se financien enteramente con tributos cedidos que recaigan sobre sus propios ciudadanos y requiere la utilización de transferencias de nivelación que, inevitablemente, tendrán un peso muy importante en la financiación de los territorios de menor renta. Pero lo crucial a la hora de establecer incentivos correctos para las Administraciones subcentrales es que, independientemente del volumen de transferencias que reciben, todas las Comunidades Autónomas que deseen aumentar su volumen de gasto por encima del nivel garantizado de referencia tengan que asumir el coste político que esto comporta mediante un aumento de las cargas tributarias que soportan sus ciudadanos.

32. El estilo negociador seguido en el pasado, de inyectar sistemáticamente fondos adicionales en los momentos de renegociación del sistema, asegurando en paralelo que ninguna Comunidad recibiría menos fondos que los que venía percibiendo anteriormente, es una muestra del problema de laxitud presupuestaria blanda apuntado y un claro estímulo a la renegociación continua, puesto que el resultado de este sistema de negociación es siempre un incremento, mayor o menor, de fondos en todas las CCAA, reforzado por la cláusula de respeto del *statu quo*.

33. Para potenciar la autonomía y corresponsabilidad fiscal de las CCAA, sería necesario aumentar el margen de decisión fiscal de las Haciendas autonómicas, que en el momento actual está muy centrado en la imposición directa. Dadas las limitaciones recaudatorias del ISD y del IP, el IRPF autonómico se convierte, *de facto*, en el único tributo sobre el que operar, para llevar a cabo ajustes presupuestarios de cierta magnitud.

34. Si se atiende a lo sucedido en la reciente crisis, iniciada en 2008, al haber aumentado la Hacienda central la tarifa estatal de gravamen aplicada sobre el IRPF y estar centrada la progresividad en el gravamen de las rentas salariales integradas en la base liquidable general, el ajuste presupuestario autonómico sobre el IRPF presenta dificultades que no pueden ser ignoradas. Para resolver este problema y ampliar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, en el capítulo 3 de este Informe se desarrolla una propuesta de actuación colegiada en materia de imposición indirecta.

35. Respecto al importante tema de la estabilidad presupuestaria y la generación de incentivos positivos al cumplimiento de los límites de déficit fijados a las CCAA, es necesario advertir sobre un grave problema que se ha ido generando con el desarrollo de algunos de los instrumentos de financiación puestos en marcha tras la promulgación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

36. Si bien la creación del Fondo de Pago a Proveedores (FPP) y el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) puede juzgarse de modo positivo, para facilitar un acercamiento gradual a los objetivos de déficit y

deuda fijados, su posterior evolución ha generado un problema de riesgo moral e incentivos perversos, en el caso del FLA.

37. La transformación del FLA, concebido como instrumento provisional, en un canal de financiación permanente y el hecho de que, en su actual regulación, permite financiar las desviaciones de los objetivos de déficit asumidos, crea un importante problema de riesgo moral.

38. Para acabar los problemas de instrumentación señalados, no se puede considerar que existe coherencia entre los objetivos de deuda y los objetivos de estabilidad, cuando los objetivos de deuda se amplían *a posteriori*, para dar cobertura a los incrementos de déficit no autorizados de ejercicios anteriores.

39. Este es uno de los aspectos más relevantes, si se quiere evitar un problema de restricción presupuestaria blanda y de expectativas fundadas de rescate y por ello, en la parte final del Informe, se adelantarán algunas propuestas que tratan de avanzar en la línea de crear incentivos positivos al cumplimiento de los objetivos autonómicos de déficit y deuda.

40. Con el fin de aumentar el nivel de responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas y reducir los posibles problemas de incentivos, la Comisión avanza una serie de recomendaciones que se desarrollan en mayor detalle en otros capítulos del presente Informe. Además de las ya recogidas en párrafos anteriores, se propone extender la capacidad normativa de las CCAA a los mecanismos de copago así como dar a estas administraciones un mayor peso en la fijación de ciertos estándares mínimos de servicio en materias de su competencia, que tienen un efecto importante sobre su gasto y que actualmente el Estado puede fijar de forma prácticamente unilateral. Un ejemplo importante sería el catálogo de prestaciones mínimas y de medicamentos de los que se hace cargo el sistema público de salud. Finalmente, se pretende mejorar el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico y sobre el reparto de recursos entre administraciones.

### **3.3. La regulación de los tributos cedidos**

41. Con las sucesivas revisiones del SFA, los tributos cedidos han ido ganando peso entre los ingresos de las CCAA de régimen común. En paralelo, estos entes han ido incrementando su capacidad normativa sobre elementos cada vez más importantes de estos tributos, cuya normativa básica sigue siendo sin embargo competencia del Estado dada su titularidad en los mismos.

42. Como consecuencia del uso que las CCAA han hecho de sus competencias normativas sobre los tributos cedidos, se han ido generando diferencias cada vez mayores entre ellas en lo que respecta tanto a los niveles de gravamen como a la configuración de muchos de estos impuestos. Algunos aspectos de este proceso de creciente diferenciación territorial en materia tributaria resultan preocupantes por cuanto suponen un incremento considerable y seguramente innecesario de los costes de recaudación y cumplimiento de determinados impuestos, hacen menos transparentes las diferencias

de fiscalidad entre territorios y dificultan el cálculo de la recaudación normativa de las distintas figuras y por consiguiente el de las necesarias transferencias de nivelación. También resulta preocupante la posibilidad de que la competencia por atraer a las bases tributarias más móviles conduzca a tipos inferiores a los deseables en determinados impuestos patrimoniales o, incluso, a la desaparición de figuras que cumplen una función redistributiva necesaria, como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

43. Un problema adicional en relación con los tributos cedidos totalmente ha sido la falta de atención por parte del Estado a la actualización de su normativa, que en algunos casos se remonta a hace más de treinta años. Así ocurre por ejemplo en el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, donde se mantienen las tarifas, y los tramos de la base liquidable establecidos en 1987, cuando la renta per cápita se ha multiplicado prácticamente por tres desde entonces.

44. En respuesta a estos problemas, sería deseable armonizar las bases imponibles y liquidables de los tributos cedidos total o parcialmente, restringiendo la capacidad normativa autonómica a las escalas de gravamen y a posibles deducciones o bonificaciones de la cuota, así como estudiar la posibilidad de introducir topes máximos y/o mínimos de gravamen efectivo en ciertos impuestos patrimoniales. También convendría revisar y actualizar la normativa básica estatal sobre el tema y crear mecanismos operativos para el seguimiento y actualización periódica de esta normativa en los que participen las Comunidades Autónomas junto con el Estado, posiblemente a través de una comisión permanente que responda ante el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Algunas de estas propuestas se desarrollarán en mayor detalle en el capítulo 3 del presente Informe.

45. En relación con la imposición propia, otra fuente de financiación que en teoría contribuye a dotar a las Comunidades Autónomas de un mayor grado de responsabilidad fiscal, también se ha producido una proliferación de figuras que llega incluso a hacer difícil su sistematización. Por ello, también en este ámbito convendría poner en valor el principio constitucional de coordinación, de acuerdo con las ideas que se desarrollarán más adelante.

#### **4. Suficiencia y equilibrio vertical**

46. Los expertos que estudian si el sistema de financiación de las CCAA da cumplimiento al principio de suficiencia lo hacen desde perspectivas diferentes, lo que pone de manifiesto que no existe una interpretación única de lo que el cumplimiento de este principio implica. En ocasiones se identifica la insuficiencia con la existencia de un déficit presupuestario. En otros casos se apela a este principio al referirse al equilibrio vertical, considerando que no existe una adecuada distribución entre las AAPP de los recursos públicos y de los instrumentos para su obtención, independientemente de los déficits que pudieran tener las mismas. En tercer lugar, el principio de suficiencia se interpreta como el cumplimiento de los acuerdos sobre determinados niveles de recursos, alcanzados al aprobarse un modelo de financiación. Por último, hay quien considera que no existe una forma objetiva de

determinar si el principio se cumple cuando la cuestión se plantea en términos de necesidades absolutas de gasto.

47. Todas estas perspectivas son útiles para el análisis de la suficiencia, y también la interrelación entre ellas, pero conviene distinguirlas pues se refieren a asuntos diferentes. Mientras la primera examina la relación entre ingresos y gastos en un determinado sector institucional –las CCAA–, la segunda analiza la distribución de ingresos entre diferentes sectores y la tercera el cumplimiento de un compromiso de Estado sobre los recursos disponibles para atender a las funciones encomendadas a las CCAA.

48. Las dos últimas aproximaciones al principio de suficiencia se refieren a la distribución vertical de recursos entre las AAPP. Esa distribución es el resultado de un acuerdo político sobre cómo unos recursos limitados y los mecanismos existentes para su obtención deben asignarse entre ellas, con el fin de alcanzar un equilibrio consensuado en la disponibilidad de medios para la prestación de los servicios encomendados a unas y otras administraciones. En este sentido, el volumen de financiación que se considere suficiente para atender las competencias encomendadas a las Comunidades Autónomas en un marco de recursos limitados, depende del nivel al que se desee prestar los servicios correspondientes en función de la prioridad atribuida a cada uno de ellos, y de la estimación del gasto necesario para prestarlos. Y en un contexto en el que el margen de las Comunidades para el ejercicio de su autonomía tributaria está limitado y existen compromisos de nivelación horizontal, ese ajuste entre ingresos y gastos de los Gobiernos subcentrales no depende solo de las decisiones tributarias de cada uno de ellos: requiere acuerdos de Estado para determinar cuándo se considera que los recursos son adecuados para prestar los servicios al nivel pactado.

49. En la medida en que la distribución de recursos entre administraciones la determina un acuerdo político entre las instituciones implicadas, analizar si un determinado sistema de financiación ha proporcionado o no el equilibrio acordado requiere comprobar si la distribución vertical de recursos durante la aplicación del SFA ha respondido al criterio consensuado en el momento de su aprobación.

#### ***4.1. Suficiencia y equilibrio vertical en el modelo 2009***

50. El actual sistema de financiación autonómica, aprobado en 2009, parte de un acuerdo de Estado acerca de la distribución de recursos públicos y la atribución de facultades tributarias entre niveles de gobierno en función de los niveles deseados de gastos a cubrir por la Administración central y las CCAA para el ejercicio de sus respectivas competencias.

51. Los resultados de este acuerdo financiero han estado marcados decisivamente por la grave crisis fiscal derivada de la Gran Recesión pero también por las carencias del diseño institucional del Estado de las Autonomías, que aún no dispone de los instrumentos de coordinación y cooperación que serían necesarios en un país que ha alcanzado un alto grado de descentralización. Las dificultades que las finanzas públicas españolas afrontan desde 2009 y esas carencias han sido muy relevantes para explicar

lo sucedido en los años de vigencia del actual sistema de financiación y explican por qué es necesario diseñar un nuevo acuerdo.

52. El sistema de financiación aprobado en 2009 acordó una distribución vertical de recursos entre la Administración General del Estado (AGE) y las CCAA que, tomando como referencia los recursos percibidos por las CCAA en 2007 bajo el anterior sistema y unas aportaciones adicionales de la AGE en 2009 y 2010, atribuía a las mismas recursos que permitían cubrir el nivel de gastos alcanzado en ese ejercicio, bajo la hipótesis de cumplimiento de las previsiones presupuestarias y sus correspondientes anticipos. No obstante, dichas previsiones no se cumplieron y el equilibrio presupuestario esperado no resultó sostenible en unas circunstancias cíclicas muy diferentes, que incidieron sensiblemente sobre el nivel de ingresos de todas las AAPP.

53. La crisis hizo imposible mantener los niveles absolutos de financiación que el vigente modelo recogía en su año base. Por otra parte, un análisis en términos relativos permite examinar si los porcentajes de reparto de los recursos entre las AAPP que resultaron del acuerdo adoptado tras la incorporación de los recursos adicionales al sistema se han mantenido. De ese análisis, si se considera el conjunto de las Administraciones centrales frente a las CCAA, se concluye que las CCAA han visto reducidos sus porcentajes de participación en los recursos públicos respecto del acordado, mientras que la Seguridad Social (SS) ha incrementado su porcentaje, gracias en parte a las transferencias adicionales recibidas de la AGE. No obstante, si se comparan los recursos de la AGE, netos de transferencias a la SS, y los de las CCAA se constata que el porcentaje de participación de estas últimas se ha incrementado respecto del acordado.

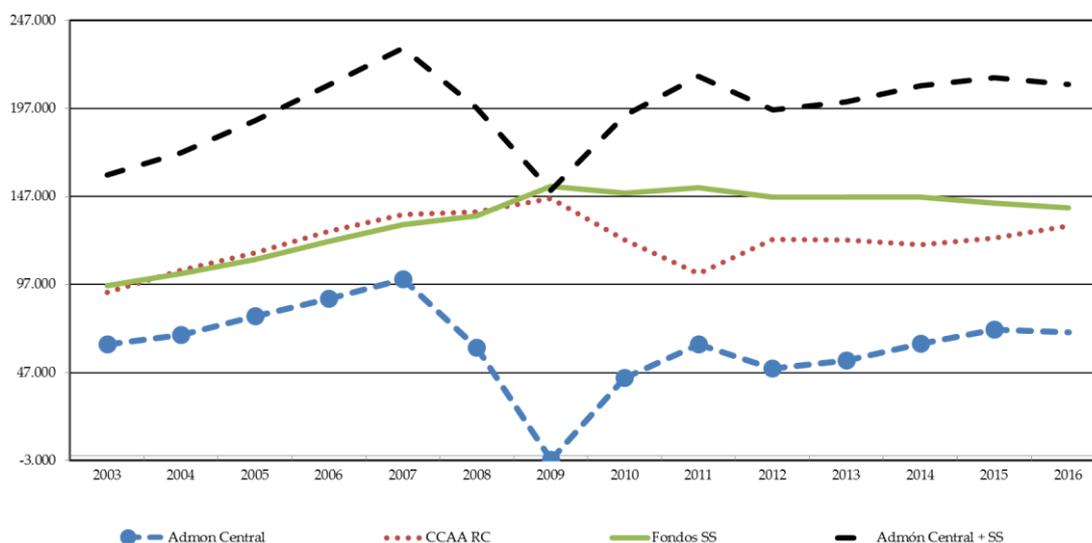
#### ***4.2. Evolución de los ingresos de las Administraciones Públicas***

54. La realidad de las finanzas públicas en 2009 y ejercicios posteriores fue muy distinta de la esperada por la caída de la recaudación tributaria. El origen de la trayectoria decreciente de los ingresos de las AAPP está en la crisis general de los ingresos públicos en unos años de fuerte recesión, aunque el impacto ha incidido en momentos diferentes sobre las Administraciones centrales y las CCAA de régimen común.

55. El gráfico 5 resume la evolución de los ingresos de distintas administraciones desde 2003, el año posterior a la cesión de la sanidad a las Comunidades de vía lenta, hasta 2016. Al observar la evolución de los ingresos en estos años, se puede señalar que durante el período observado los ingresos de la AGE (netos de transferencias a otras administraciones) se han contraído más que los de las CCAA y la SS. La Seguridad Social apenas ha sufrido una caída de ingresos, gracias a la evolución menos desfavorable de las cotizaciones sociales y a que, cuando ha sido necesario, la AGE le ha aportado las transferencias

necesarias. Por otro lado, las Comunidades Autónomas han padecido caídas de ingresos importantes entre 2009 y 2011<sup>6</sup>.

**Gráfico 5: Recursos no financieros por subsectores (netos de transferencias entre AAPP y recursos UE), millones de euros corrientes**



56. El gráfico muestra con crudeza los efectos de la crisis sobre la AGE y las CCAA, mientras que el perfil de los ingresos de la Seguridad Social es mucho más estable, creciente hasta 2009, más o menos constante entre 2009 y 2011, y suavemente decreciente desde 2011 a 2016. Entre 2007 y 2009, los ingresos netos del conjunto de la AGE y las CCAA se redujeron en casi un 40% lo que dejó a la Administración central en 2009 con ingresos netos negativos. Las CCAA de régimen común no sufrirían el desplome de los ingresos hasta 2010 y, especialmente, 2011, debido a los errores de previsión de la recaudación tributaria de 2008 y 2009 que se tradujeron en unas entregas a cuenta muy superiores a lo que a posteriori habría exigido la evolución efectiva de los ingresos tributarios.

57. Aunque con alguna caída intermedia, de 2009 en adelante los ingresos de la AGE se van recuperando, en buena parte gracias a sucesivas subidas de tipos en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales (IIEE), aunque todavía no han alcanzado el nivel que tuvieron en 2007. Por su parte, los ingresos de las CCAA también se recuperan desde 2011, pero sin alcanzar el nivel que tuvieron en 2007 a pesar de que muchas de las CCAA han utilizado al alza las competencias normativas de las que disponen en el ámbito tributario en IRPF y los tributos cedidos tradicionales.

<sup>6</sup> Parte de las caídas de ingresos de las CCAA reflejadas en 2010 y 2011 en contabilidad nacional tienen su origen en las liquidaciones negativas del SFA de 2008 y 2009 cuyo pago se aplazó en el marco del Acuerdo de 2009.

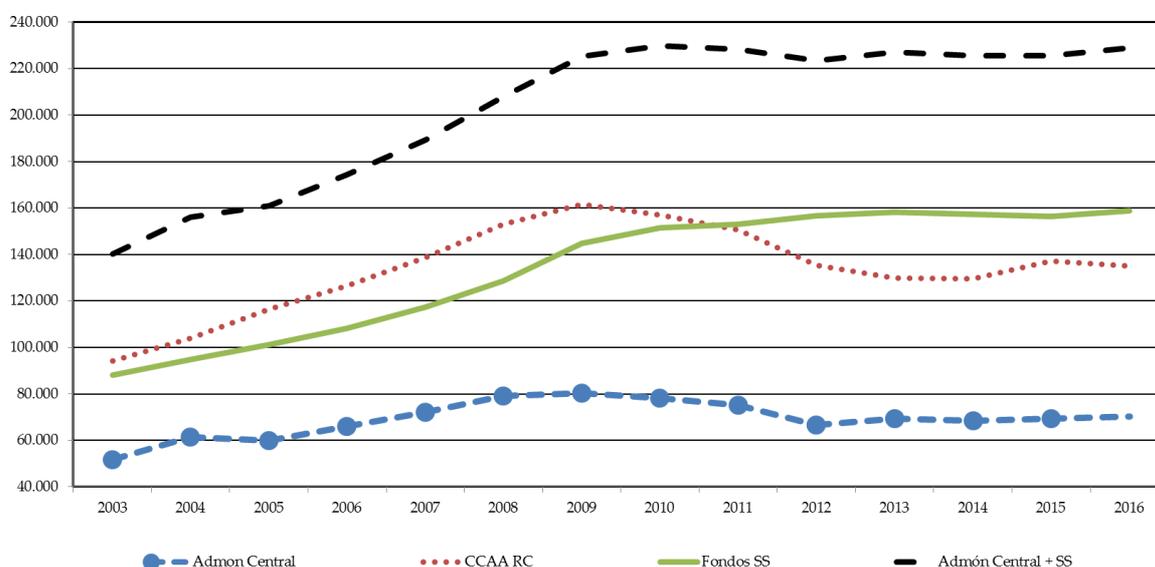
58. En resumen, según estos datos, resulta evidente que ambas administraciones han afrontado una coyuntura adversa durante la reciente crisis y que han soportado el grueso de la caída de ingresos en momentos distintos, pero no puede concluirse que una u otra haya salido mejor parada.

59. Con independencia de lo anterior, es importante señalar que la Administración central ha contado con más instrumentos que las CCAA de régimen común para poder limitar las consecuencias de la caída de sus ingresos pues ha dispuesto de un mayor margen de actuación sobre sus ingresos tributarios y financieros.

#### 4.3. Evolución de los gastos de las Administraciones Públicas

60. El análisis de la evolución de los gastos de las distintas AAPP asociados a sus competencias permite complementar la valoración hecha de los ingresos. Para extraer conclusiones adecuadas del estudio de los gastos conviene tener presente que las competencias de cada administración son de muy diferente naturaleza y, por tanto, difícilmente comparables en términos agregados.

**Gráfico 6: Empleos no financieros por subsectores  
(netos de intereses, transferencias entre AAPP, ayudas a instituciones financieras y recursos UE),  
millones de euros corrientes**



61. En la evolución del gasto de las CCAA y de la AGE resulta crucial el impacto que la crisis tuvo. El recorte observado entre 2009 y 2013 es mayor en las CCAA que en el resto de AAPP. En la Administración central, el ajuste se había empezado a producir un año antes, no obstante, la evolución del gasto de la AGE en años anteriores tuvo tasas de crecimiento interanual menores que las de las CCAA. En la Seguridad Social no se da tal ajuste por el incremento del gasto en prestaciones por desempleo y pensiones que se produce durante la crisis. En conjunto, el crecimiento acumulado del gasto autonómico ha sido superior al del gasto de la AGE, pero este dato por sí mismo es difícil de

interpretar si no se tiene en cuenta la distinta composición funcional de los gastos de ambas administraciones.

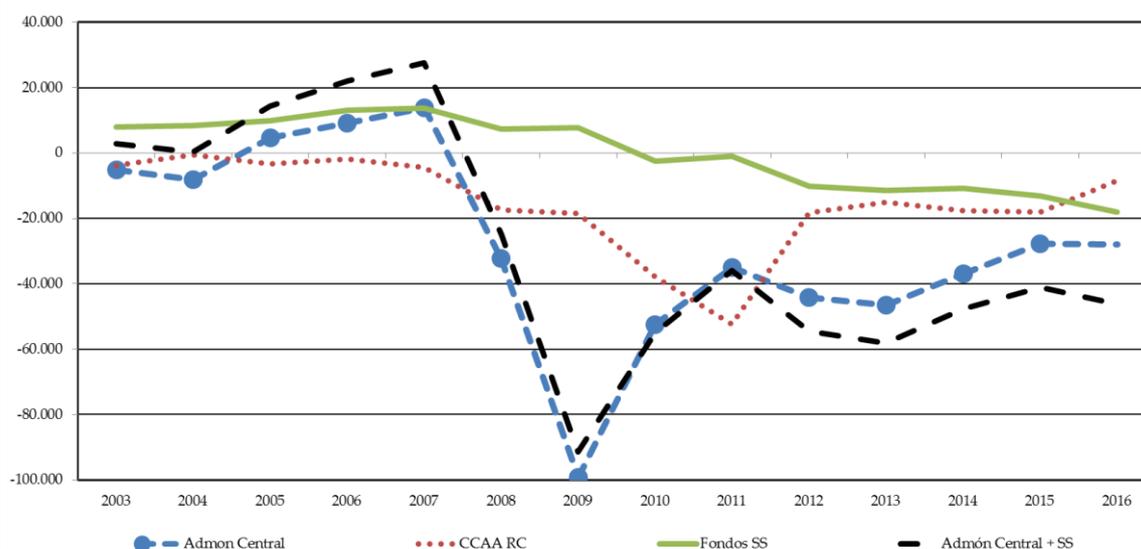
62. Tras su recuperación en 2015, los gastos en términos corrientes de las CCAA se sitúan a niveles de antes de la crisis, pero no se han recuperado los niveles de gasto real per cápita o por habitante ajustado de 2007. La situación actual se alcanza tras recorrer un largo camino de ajustes. La trayectoria de sus gastos se ha visto condicionada por la de unos ingresos muy afectados por la reducción de los ingresos fiscales, que ha hecho que, a pesar de los ajustes, se hayan generado déficits que se han acumulado en un elevado volumen de deuda.

63. En cuanto a la Seguridad Social, con carácter general, su gasto durante estos años ha sido creciente debido a las prestaciones por desempleo y pensiones, si bien en los últimos años este incremento se modera. En su caso no se produce la reducción del gasto que tiene lugar en otras administraciones durante la crisis.

#### 4.4. Desequilibrios presupuestarios de las Administraciones Públicas

64. La evolución de los gastos de las AAPP en estos últimos años, junto con la incidencia que la crisis económica ha tenido en la recaudación tributaria, ha supuesto la aparición de abultados desequilibrios presupuestarios en todas las AAPP. Así pues, desde la primera de las perspectivas mencionadas, la suficiencia es un problema que padecen todas las AAPP. En el gráfico 7 se muestra la diferencia entre los recursos y empleos no financieros tal cual se han cuantificado a lo largo de esta sección. Hay que observar, no obstante, que en los empleos considerados en este gráfico no se descuentan los intereses como se hacía en los anteriores, para que pueda observarse su incidencia en el déficit.

Gráfico 7: Desequilibrio presupuestario, millones de euros corrientes



65. El desequilibrio presupuestario de la Administración central se empieza a apreciar en 2008 y llega a su máximo en 2009. El saldo presupuestario experimenta una fuerte recuperación hasta 2011 y a partir de allí, con altibajos, se observa una tendencia a la reducción de los desequilibrios de la AGE que, no obstante, siguen siendo graves.

66. Las CCAA, por su parte, presentan un déficit moderado hasta 2009, año a partir del cual experimentan un fuerte incremento de su desequilibrio, que alcanza su máxima expresión en 2011. En 2012 se produce una fuerte reducción del déficit, que se mantiene a ese nivel durante los años siguientes y vuelve a mejorar en 2016.

67. De la comparación de estos dos subsectores, se infiere que el impacto de la crisis se concentra inicialmente en la Administración central, ya que las entregas a cuenta del SFA que se presupuestaron en 2008 y 2009 no tuvieron presente el alcance real de la crisis económica, por lo que el grueso de los efectos de la menor recaudación fiscal en esos años lo absorbió la Administración central y no las CCAA, que reciben en cambio el impacto en los años 2010 y 2011, cuando se imputan las liquidaciones (negativas) del SFA de los años 2008 y 2009.

68. El que los ingresos de las AAPP hayan sido recurrentemente insuficientes para cubrir sus gastos puede deberse al nivel de ingresos, al nivel de sus gastos o a una combinación de ambos. Así, puede deberse en parte a que la gestión en la prestación de servicios públicos es mejorable o a que el nivel de servicios públicos que se pretende ofrecer no es acorde con la capacidad de generación de renta o de ingresos fiscales del país. En comparación con otros países de nuestro entorno, la principal diferencia de España es precisamente la baja recaudación tributaria en relación al PIB. En el caso de las CCAA, su capacidad de generación de ingresos está condicionada por sus mayores limitaciones para decidir autónomamente la variación o la composición de sus ingresos, pues un porcentaje sustancial de los mismos proviene de la imposición indirecta, en la que no tienen capacidad normativa.

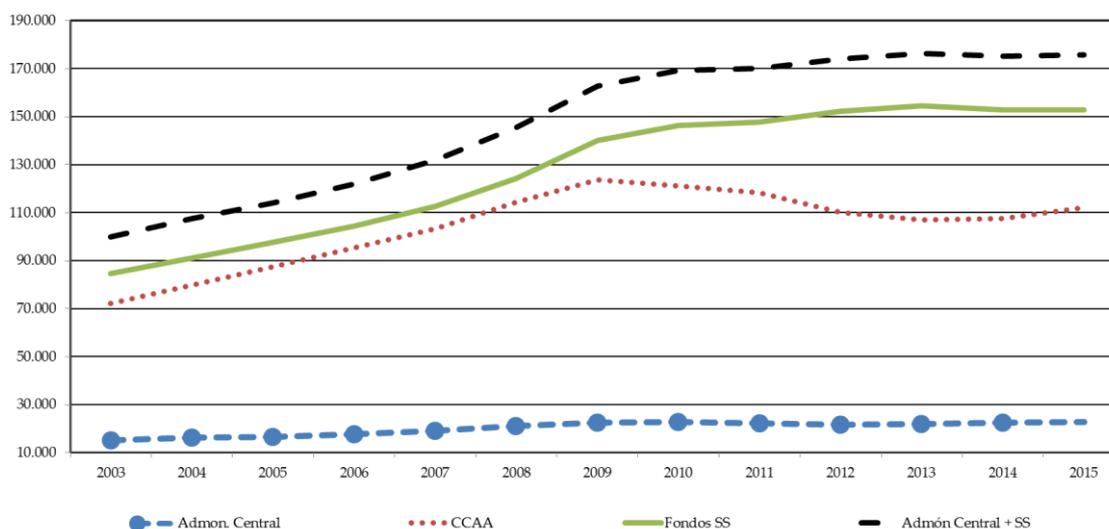
#### ***4.5. Análisis específico de la evolución del gasto asociado a servicios públicos fundamentales***

69. Los gastos de las administraciones evolucionan de forma distinta porque sus decisiones son autónomas, pero también porque sus competencias son diferentes. La composición por funciones de las competencias propias de las Administraciones centrales y las Comunidades Autónomas debe tenerse en cuenta, pues el peso en el gasto de cada administración del gasto en servicios públicos fundamentales (SPF) relacionados con el Estado de Bienestar y en el resto de funciones es muy dispar. En el gasto de las Comunidades Autónomas y la Seguridad Social los SPF tienen un peso decisivo, mientras que en la Administración central y las Corporaciones Locales es bastante menor.

70. El gráfico 8 muestra la trayectoria del agregado de los gastos en salud, educación y protección social, apreciándose que desde 2003 hasta 2015 el gasto en SPF de las Administraciones centrales aumenta

más que en las CCAA y el origen de este mayor crecimiento se encuentra en la SS. Su gasto en pensiones y prestaciones por desempleo, fundamentalmente, no se ajusta discrecionalmente porque está basado en el cumplimiento de los criterios fijados por ley. En las Administraciones centrales los SPF aumentan también de forma continuada, pero más suavemente, acumulando un crecimiento entre 2003 y 2015 similar al de las CCAA, pero el peso de los SPF en el gasto de la primera es sustancialmente inferior que en el de las Comunidades.

**Gráfico 8: Empleos no financieros en SPF (neto de transferencias entre AAPP), millones de euros corrientes**



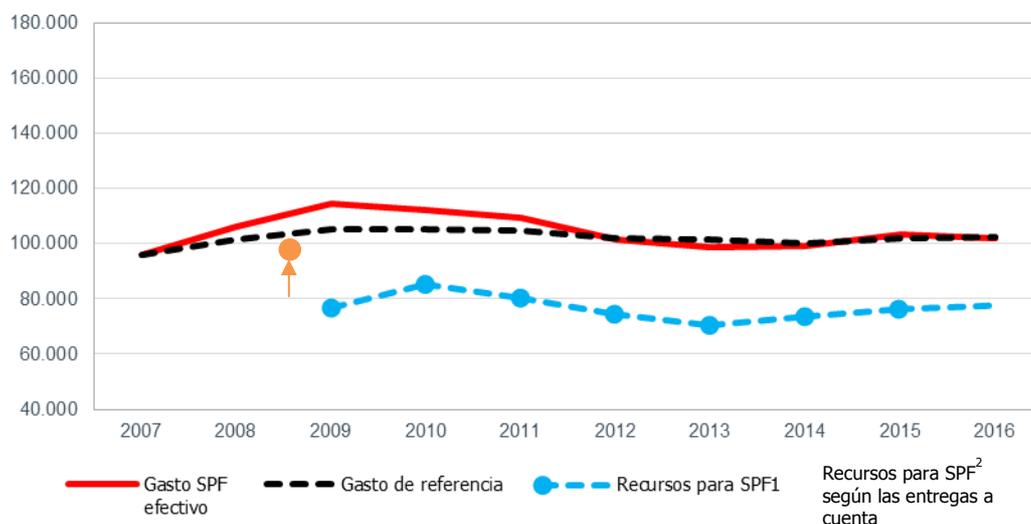
71. La importante diferencia en el comportamiento del gasto en SPF de las dos grandes administraciones que concentran su gasto en prestar estos servicios –SS y CCAA– se produce a partir de 2009. A diferencia de lo que sucede en la SS, el ajuste ha sido importante en el caso de las Comunidades Autónomas, no siendo ajeno al mismo que buena parte de sus gastos sociales son prestaciones en especie de servicios como la educación o la sanidad, funciones en las que los ajustes presupuestarios pueden ser adoptados sin cambios legales pues afectan a las partidas de consumo público (salarios y consumos intermedios, básicamente) que no vienen fijadas directamente por ley. Los ajustes que han tenido lugar en los SPF prestados por las CCAA han tenido implicaciones para la valoración de la suficiencia desde dos de las perspectivas señaladas al principio: el equilibrio vertical y el cumplimiento de los compromisos de recursos acordados al aprobar el modelo.

72. Para valorar esta última cuestión se deben considerar los datos correspondientes a las Comunidades de régimen común. A efectos de lo que sigue puede ser útil construir un indicador, al que se denominará gasto de referencia de las CCAA de régimen común, partiendo del gasto observado en 2007 y haciéndolo evolucionar de acuerdo con un indicador similar a la población ajustada del modelo vigente excepto en que su valor no se normaliza por la población total en cada año y recoge por tanto las

variaciones absolutas de las distintas variables de población o población ponderada que se incluyen en el sistema<sup>7</sup>. El gráfico 9 representa mediante un punto los recursos considerados suficientes para financiar el gasto de las Comunidades de régimen común en SPF (panel a) y el gasto total de las mismas (panel b), al aprobarse el modelo acordado en 2009. Esa financiación aproximaba los recursos al gasto efectivo de las Comunidades en el año base (2007), pero ya quedaba lejos del gasto que se había alcanzado en 2009. Las flechas del gráfico muestran esa distancia entre las previsiones de las entregas a cuenta y los recursos recibidos efectivamente, en términos de contabilidad nacional. Pese a la posterior reducción de los gastos –claramente mayor que la de las necesidades cuando se considera el gasto total– la brecha entre los mismos y los recursos se ha mantenido, debido a la evolución a la baja de los ingresos hasta 2013 y a pesar de su recuperación posterior. En esa evolución merece la pena singularizar la trayectoria de la insuficiencia en el caso particular de los SPF, con independencia de que en el modelo de financiación no haya una afectación de los recursos. El SFA perseguía aumentar los recursos para esa finalidad y configuraba un bloque de financiación para conseguirlos<sup>8</sup>, cuyo núcleo es el Fondo de Garantía, que ha quedado muy por debajo de los gastos. Mientras el gasto de referencia aumentaba, los recursos del modelo caían durante varios años, ampliándose el desequilibrio financiero.

**Gráfico 9. Evolución de los gastos de las CCAA de régimen común y los recursos procedentes del modelo de financiación y transferencias finalistas. 2007-2016, millones de euros corrientes**

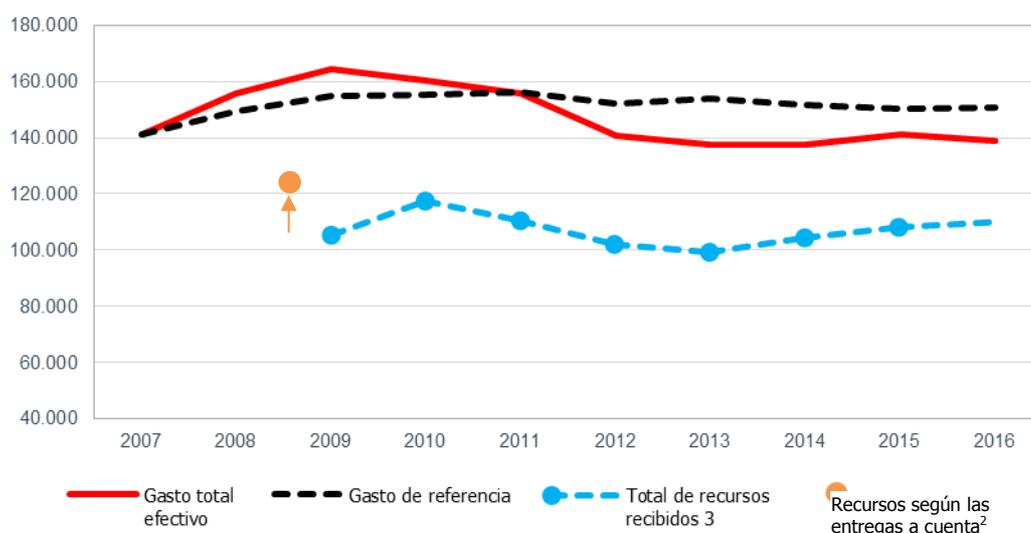
a) Gastos y recursos para servicios públicos fundamentales



<sup>7</sup> Este indicador ha sido propuesto por López Laborda y Zabalza (2011).

<sup>8</sup> Véase la nota 1 del gráfico 9

## b) Gastos y recursos totales



<sup>1</sup> Los recursos del modelo destinados a SPF se calculan como el 75% de los tributos que forman parte de la cesta del modelo (considerando los tributos cedidos homogéneos calculados por de la Fuente), la Transferencia del Fondo de Garantía, el Fondo de Suficiencia sin las competencias no homogéneas y el Fondo de Competitividad. Además se han incorporado las transferencias finalistas del Estado a las CCAA ajenas al modelo y que se dedican a financiar SPF.

<sup>2</sup> Se consideran las entregas a cuenta del IRPF, IVA, Impuestos Especiales y Fondo de Suficiencia de 2009.

<sup>3</sup> Los recursos recibidos comprenden el total de recursos del modelo (considerando los tributos cedidos homogéneos calculados por de la Fuente) junto al total de transferencias finalistas realizadas por el Estado a las CCAA.

Fuente: IGAE (2017) y elaboración propia.

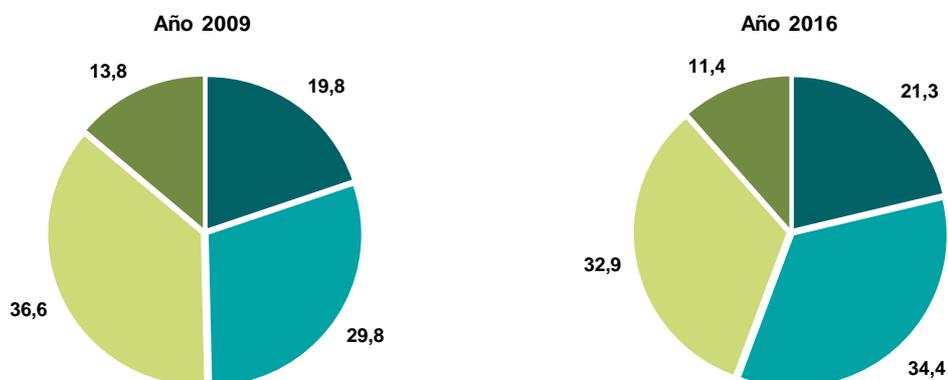
73. Estos resultados del modelo aprobado en 2009 durante los años de aplicación del mismo indican que la suficiencia puede ser cuestionada cuando se considera si la disponibilidad de los recursos acordados para financiar los servicios públicos fundamentales se ha cumplido. En el origen del problema está la caída de los ingresos del conjunto de las AAPP comentado y no un reparto de los ingresos tributarios más desfavorable para las CCAA. Ahora bien, pese a no contar con ventajas en este sentido las Administraciones centrales, han podido sostener mejor sus gastos en SPF, fundamentalmente los de la SS.

74. Como resultado de los distintos ajustes realizados por cada administración, las CCAA<sup>9</sup> han perdido peso entre 2009 y 2016 en el gasto público total (-3,7 pp), en el gasto primario (neto de intereses) (-3,1 pp) y, sobre todo, en el gasto de las AAPP en SPF (-4,6 pp) (gráfico 10).

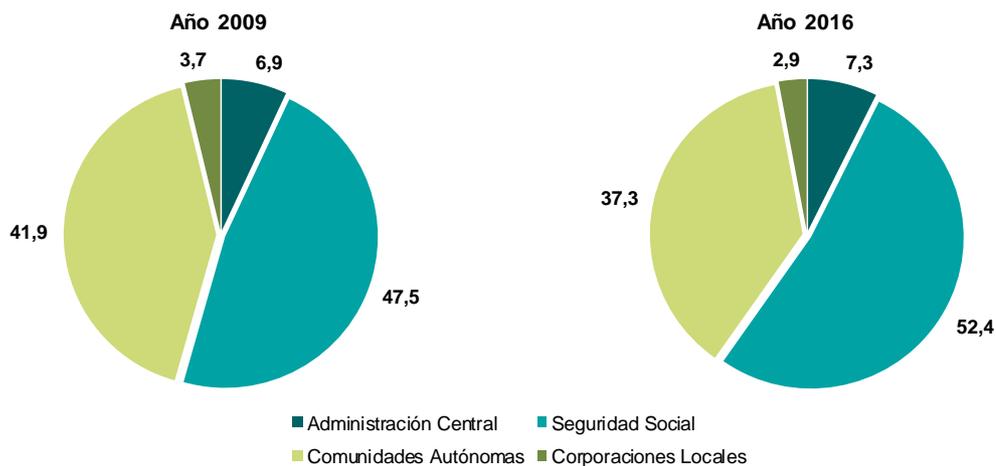
<sup>9</sup> Los datos de las Comunidades incluyen tanto a las de régimen común como a las forales, pero la pérdida de peso se concentra en las primeras.

**Gráfico 10. Participación de las distintas administraciones en el gasto (neto de intereses, de transferencias entre AAPP y de recursos UE). 2009-2016 (Porcentajes)**

a) Gasto total



b) Gasto en servicios públicos fundamentales



Fuente: IGAE (2017) y elaboración propia.

75. Para completar el balance de la suficiencia es útil considerar si el gasto de las Comunidades en SPF se sitúa a un nivel muy elevado, tomando como referencia tanto su evolución como otras realidades próximas. En cuanto a lo primero, utilizando los indicadores de necesidad que recoge el propio SFA, el ritmo anual de expansión del gasto real en SPF por unidad de necesidad de las Comunidades entre 2003 y 2009 fue del 5% y desde que se aplica el modelo de 2009 hasta 2016 –coincidiendo con la crisis fiscal de las AAPP– ha sido negativo (–2,1%). En el conjunto del periodo 2003-2016 el gasto real por unidad de necesidad de las CCAA ha crecido, en promedio un 0,9% al año.

76. En cuanto a las referencias comparadas, las Comunidades de régimen foral gastan en 2016 por unidad de necesidad en torno a un 30% más que las de régimen común y se han alejado de ellas desde

2007 en su nivel de gasto por habitante ajustado. Además, España gasta en SPF un porcentaje de PIB menor en un 21% que el promedio de los países de la Euro Área de similar nivel de renta, en las competencias del Estado de Bienestar que gestionan las CCAA, habiéndose producido un alejamiento respecto de la media europea en el periodo de vigencia del actual sistema de financiación.

77. La suficiencia y el equilibrio vertical se ven por tanto influidos por varios factores. El reparto vertical de competencias y recursos es uno de ellos pero se pueden añadir otros como la capacidad con la que cuenta cada administración para ejercer su responsabilidad fiscal, o la posibilidad de disponer de instrumentos que contribuyan, en determinadas situaciones, a adecuar el gasto a lo largo de ciclo.

78. Aunque la denominada Gran Recesión afectó a todas las administraciones, la capacidad de respuesta de cada una de ellas no fue la misma. Así, el Estado pudo reaccionar ante sus problemas presupuestarios con subidas de impuestos como el IRPF, el IVA e IIEE que tuvieron un efecto prácticamente inmediato sobre sus ingresos. Afortunadamente, la Seguridad Social, por su parte, no sufrió una caída tan pronunciada de sus ingresos y contó además con la ayuda del Fondo de Reserva y con importantes transferencias de la AGE para mantener su nivel de gasto. Las CCAA, sin embargo, tuvieron un menor margen de maniobra para proteger sus gastos por su menor capacidad normativa en materia tributaria y por el largo retraso con el que sus decisiones en esta materia se trasladan a sus fuentes más importantes de ingresos.

79. La evolución de los recursos procedentes del vigente SFA ha condicionado los recursos dedicados a importantes funciones del Estado del Bienestar dependientes de las CCAA, provocando que la caída de los recursos genere inestabilidad en la prestación de los correspondientes SPF. Si bien las prestaciones de la SS se diferencian de los SPF prestados por las CCAA, por tratarse las primeras de prestaciones económicas de carácter casi contractual cuya cuantía se fija por ley, lo cierto es que los problemas de financiación de unos y otros SPF no se han planteado en la misma medida. En la SS hubo un diseño previsor de su financiación a partir de 1996 que ha combinado reglas de gasto y dotación de reservas en los periodos de incrementos fuertes de los ingresos y, además, han existido transferencias de la AGE para cubrir los déficits que se han ido produciendo así como cambios en las bases de cotización de la SS.

80. El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común ha de partir de nuevo de un acuerdo entre la AGE y las CCAA sobre cómo distribuir los recursos públicos existentes para el desarrollo de las competencias que las distintas administraciones tienen encomendadas que permita dar una respuesta satisfactoria a la cuestión de la suficiencia de cada una de ellas. Ese acuerdo debe ser parte de otro, más amplio, sobre el tamaño del sector público deseado a medio plazo y las dimensiones básicas de las funciones de gasto en las que se fundamenta el Estado de Bienestar y la prioridad otorgada a las mismas, que abarque a los distintos niveles de gobierno y a una amplia mayoría parlamentaria.

81. Una vez acordado el punto de partida y el horizonte, es preciso que los recursos se distribuyan mediante instrumentos ajustados a los cometidos de las diferentes administraciones, de manera que

estas tengan capacidad efectiva para ajustar sus ingresos a sus gastos. A partir de ese momento tendrá sentido que cada una de ellas asuma su responsabilidad ante los ciudadanos en la evolución posterior de los ingresos fiscales y los gastos públicos, decidiendo cómo financiar las singularidades de las políticas que desea desarrollar en el ejercicio de su autonomía. En todo caso, el acuerdo inicial debería contemplar los instrumentos institucionales adecuados para gestionar los problemas que puedan ir apareciendo con posterioridad.

## Referencias

de la Fuente, A. (2016a). "La liquidación de 2014 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: Adenda." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2016-29, Madrid.

<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2016-29.pdf>

de la Fuente, A. (2016b). "La evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, 2002-2014." FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2016-31, Madrid.

<http://www.fedea.net/datos-hacienda-autonomica/>

Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario (GTS, 2007). *Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario. 2007*. Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid.

<http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Grupo%20de%20Trabajo%20Gasto%20Sanitario.pdf>

López Laborda, J. y A. Zabalza (2011): "Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica"; en *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* (197); pp. 37-65.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2016). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2014." Madrid.

[http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformaciónCCAA/Cuadros\\_liquidación\\_2014.pdf](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformaciónCCAA/Cuadros_liquidación_2014.pdf)

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2017). Operaciones no financieras del sector Administraciones Públicas y sus Subsectores.

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2017a). Contabilidad Nacional Anual de España. Base 2010.

[http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736165950&menu=ultiDatos&idp=1254735576581](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736165950&menu=ultiDatos&idp=1254735576581)

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2017B). Cifras de población.

[http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica\\_P&cid=1254735572981](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735572981)

## CAPÍTULO 2:

### FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, ESTADO DE BIENESTAR Y NIVELACIÓN VERTICAL

#### 1. Introducción

1. Los debates sobre el funcionamiento del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía aprobado en 2009 han prestado una creciente atención a dos problemas cuya importancia se ha intensificado durante la crisis. El primero es la suficiencia de recursos para el mantenimiento del gasto en los servicios públicos fundamentales para el Estado de Bienestar que están a cargo de las Comunidades: la sanidad, la educación y los servicios sociales, en especial la atención a la dependencia. El segundo, la responsabilidad de las Comunidades en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y el control del déficit en España. La relevancia de ambas cuestiones, estrechamente relacionadas entre sí, se debe al alcance de la crisis del Estado de Bienestar padecida por España durante estos años y su sustancial impacto sobre la confianza institucional en general y en el Estado de las Autonomías en particular. Buena parte de las tensiones recientes en estos terrenos han afectado directamente a las Comunidades, al repercutir severamente la Gran Recesión sobre los ingresos del modelo de financiación vigente, condicionando sus decisiones de gasto y su gestión de los ajustes, el déficit y el endeudamiento.

2. En sintonía con esta percepción de los problemas, el encargo del Consejo de Ministros a la Comisión para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica alude expresamente a que esta debe cumplir el mandato de la Conferencia de Presidentes Autonómicos de 17 de enero de 2017, en la que se consensuó un acuerdo “sobre la sostenibilidad del Estado del Bienestar y la reforma de la financiación autonómica”. La Conferencia de Presidentes señaló que “en la sociedad española existe un amplio consenso sobre la necesidad de protegerlo como elemento vertebrador de nuestro modelo económico y social”, que “las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía son parte esencial para su sostenibilidad” y que el análisis y la revisión del sistema de financiación debe fundamentarse en los principios de “solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos”, según reitera el acuerdo de Consejo de Ministros que creó la Comisión.

3. No habrá una solución real para los problemas que plantea el sistema de financiación de las Comunidades si la reforma no contempla como objetivos centrales de la misma la mejora de la estabilidad financiera de las Administraciones Públicas (AAPP), el logro de un adecuado nivel de corresponsabilidad fiscal de las CCAA y la sostenibilidad del Estado de Bienestar en España. Estas tres piezas son esenciales para la recuperación de la confianza en las instituciones y en la viabilidad del Estado de las Autonomías. El coste de no abordar estos temas será perpetuar la inestabilidad en el funcionamiento del Estado de Bienestar y en las relaciones entre las AAPP en numerosas materias, con los riesgos crecientes que ello comporta para las instituciones. El agravamiento reciente de esas

consecuencias es una razón de peso para no prolongar la indefinición de un modelo que sea capaz de poner en valor la riqueza de la experiencia descentralizadora de los últimos cuarenta años, contemplando a la vez tanto los viejos problemas como los más recientes, para abordarlos en lugar de cerrarlos en falso.

4. En consecuencia, el nuevo modelo de financiación ha de aportar soluciones que contemplen no solo los problemas de autonomía y nivelación de las Comunidades –en línea con las propuestas que se expondrán en próximos capítulos- sino también los desequilibrios financieros del conjunto de las Administraciones Públicas españolas y sus implicaciones para la sostenibilidad del Estado de Bienestar, proponiendo vías para solucionarlos. En otras palabras, el nuevo sistema debería estar anclado en un acuerdo que ofrezca respuestas a los problemas de suficiencia desde una perspectiva general. En ese sentido, la Comisión considera que las alternativas para equilibrar financieramente a las CCAA y al conjunto de las AAPP deberían atender a dos criterios básicos: 1) en materia de gastos, establecer prioridades a partir de la evaluación sistemática de su eficiencia y seguir reglas de prudencia; 2) en materia de ingresos, mejorar la capacidad fiscal efectiva de las AAPP en general y de las CCAA en particular, pues ese es el rasgo que más nos separa de los países de nuestro entorno.

5. El establecimiento de prioridades de gasto puede servir de guía para articular la reforma del modelo de financiación con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad del Estado de Bienestar, encauzando el debate sobre la suficiencia de recursos de las distintas administraciones con criterios claros. Una forma de abordar esta cuestión, en lo que se refiere a las CCAA, sería considerar la financiación de los servicios públicos fundamentales (SPF), previstos en el vigente art. 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), con la finalidad de dotar de suficiencia y estabilidad a sus prestaciones, fijando estas al nivel que políticamente se acuerde.

6. La preocupación de las distintas AAPP por mantener la estabilidad de los SPF, en la medida que resulta financieramente posible para cada una, resulta confirmada por el esfuerzo realizado durante la crisis por proteger esos gastos dedicando a los mismos porcentajes crecientes de sus presupuestos. Así, en el caso de las Comunidades, los gastos en sanidad, educación y servicios sociales han pasado de representar el 69% del gasto total en 2007 al 75% en 2015. La atención preferente de las Comunidades a la nivelación de los servicios públicos fundamentales viene también avalada por la evidencia de que se diferencian mucho menos entre sí en sus niveles de gasto en educación y salud que en el resto de funciones.

7. La centralidad de los SPF en materias clave para la equidad y la igualdad de oportunidades justifica que los compromisos de nivelación horizontal otorguen especial atención a ese ámbito. Ya se propuso hacerlo así en el modelo actual, pero las tensiones de estos años aconsejan adoptar medidas para garantizar más eficazmente esos objetivos en dos direcciones: mejorar la suficiencia de recursos para SPF de todas las AAPP y lograr que todas las Comunidades –de régimen común y forales– puedan disponer del mismo nivel de recursos por unidad de necesidad de salud, educación y protección social.

8. Además, al abordar el problema de la suficiencia por el lado de los ingresos es necesario recordar que el artículo 2.1 de la LOFCA exige que el SFA proporcione a las Comunidades Autónomas recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, la aplicación práctica de este principio resulta conflictiva porque no existe un criterio objetivo que permita determinar los recursos que cada administración necesitaría para prestar los servicios que tiene encomendados a un nivel considerado satisfactorio. La fijación de dicho nivel de servicios y de recursos es de carácter fundamentalmente político y, en una democracia, las Administraciones Públicas dispondrán para el ejercicio de sus competencias de los recursos que los ciudadanos estén dispuestos a aportar a través de impuestos y tasas. Por tanto, la cuestión de si una administración determinada dispone o no de los recursos suficientes para cumplir sus funciones debe responderse evaluando si dispone o no de las herramientas adecuadas para obtener y gestionar tales recursos, asumiendo en todo caso el coste político de hacerlo.

9. La Comisión considera, por esa razón, que sería conveniente interpretar los principios de suficiencia y equilibrio vertical de una forma operativa, formulándolos en términos de equilibrio de instrumentos más que de recursos. Desde esta perspectiva, actualmente existe un desequilibrio de instrumentos a favor del Estado, pues este dispone de un control total sobre sus ingresos tributarios mientras que las CCAA solo disponen de capacidad de modular al alza o a la baja en torno a la mitad de sus ingresos ordinarios. Una cierta asimetría en este sentido puede resultar inevitable, e incluso deseable, dado que el Estado es el responsable último de la Hacienda General. Aun así, la Comisión considera que existe margen para aumentar el grado de autonomía de ingreso de las Comunidades Autónomas, al menos actuando conjuntamente, de forma que estén en una posición más próxima a la del Estado a la hora de poder recabar de sus ciudadanos los recursos que consideren necesarios para ejercer sus funciones a uno u otro nivel. También existe margen para mejorar la agilidad con la que las decisiones normativas de las CCAA sobre sus tramos de los tributos cedidos se trasladan a sus ingresos y sus efectos son percibidos por los contribuyentes y por los gestores públicos. Ambas cuestiones se abordarán en mayor detalle en otros capítulos de este Informe.

10. Además de las mejoras señaladas por el lado de la autonomía para modular el nivel de ingresos, sería necesario introducir en el sistema un mecanismo explícito de reequilibrio vertical que permita ajustar el reparto de recursos entre la Administración central y las Comunidades Autónomas cuando sea necesario. El reparto de los rendimientos de los principales impuestos indirectos de un modo distinto al actual podría servir a estos efectos. Se trataría de sustituir los actuales porcentajes de cesión del IVA y posiblemente de los Impuestos Especiales (IIEE) por dos tramos independientes de tales impuestos, cuyos rendimientos corresponderían en un caso al Estado y en el otro a las CCAA. Este sistema haría más transparente para el ciudadano el reparto de recursos entre niveles de gobierno que los actuales porcentajes de cesión y abriría la posibilidad de regular los dos tramos de manera separada, ajustando los tipos autonómicos y estatales de manera que ambas administraciones puedan decidir cambios con el fin de recabar de los ciudadanos los recursos que consideren necesarios para ejercer sus funciones cuando las circunstancias cambian. Dadas las restricciones de la normativa europea sobre las decisiones

referentes al tipo de IVA e IIEE solo podrán tomarse de manera colegiada a través de algún organismo multilateral, manteniendo tipos uniformes en todo el territorio nacional, tal como se verá en el capítulo 3.

## **2. Financiación autonómica y nivelación vertical**

11. Las CCAA, como el resto de AAPP, se han enfrentado a partir de 2008 a un desequilibrio grave entre sus ingresos no financieros y sus gastos no financieros, resultando insuficientes los primeros para cubrir los segundos a pesar de que un buen número de Comunidades han ejercido sus competencias fiscales al alza en estos años. Las posibilidades de corrección de los desequilibrios financieros por las Comunidades mediante aumentos de sus ingresos han estado condicionadas más por la situación económica general y por su limitada capacidad normativa en el ámbito tributario que por los desequilibrios verticales, aunque estos hayan existido. La escasa capacidad recaudatoria de los tributos cedidos patrimoniales y la imposición propia de las CCAA significa que, para llevar a cabo un importante ajuste presupuestario vía ingresos este debía recaer fundamentalmente sobre un Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) centrado en las rentas salariales (y en el que la tarifa estatal ya había sido incrementada), lo cual no parece una alternativa deseable. Al no tener las Comunidades capacidad normativa sobre los impuestos indirectos compartidos (IVA e IIEE), no han existido otras alternativas realistas de ajuste por la vía de los tributos. Por esa razón, una vez limitado el recurso al déficit por el Programa de Estabilidad, las Comunidades han debido apoyarse sobre todo en ajustes de sus gastos que han afectado a la totalidad de las funciones que desempeñan, resultando especialmente relevantes los recortes en las relacionadas con el Estado de Bienestar, a pesar de que los esfuerzos para que fueran menores que en el resto de funciones.

12. En este contexto, con frecuencia se considera que el desequilibrio vertical entre los gastos y los ingresos propios de las Comunidades que reflejan las importantes transferencias de la Administración central a la mayoría de ellas desempeña un papel significativo a la hora de explicar las insuficiencias financieras de las Comunidades en estos años. Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto en el capítulo 1, ese no es el factor fundamental y los problemas se asocian más bien a las caídas de los ingresos tributarios.

13. Las transferencias verticales entre administraciones existentes en España responden a dos razones diferentes: los compromisos de nivelación entre Comunidades con distinta capacidad fiscal, instrumentados a través de las transferencias incondicionadas y condicionadas de la Administración central; y el hecho de que en los impuestos indirectos compartidos (IVA e IIEE) las CCAA no tengan capacidad normativa y los reciban como una participación territorializada, a través de una transferencia. Si estas últimas transferencias fueran consideradas fuentes fiscales propias de las Comunidades, el resto de transferencias verticales actuales serían mucho menores aunque resultaran significativas en algunas Comunidades. Pero la autonomía fiscal de las CCAA seguiría siendo limitada por carecer estas de

capacidad normativa en IVA e IIEE. Esta última circunstancia ha tenido consecuencias directas cuando los ingresos han quedado por debajo de los gastos debido al fuerte retroceso de la recaudación de todos los tributos: en ese momento, el desequilibrio vertical –se mida de una u otra forma– ha condicionado las respuestas de las Comunidades a sus insuficiencias porque una parte de sus ingresos depende de otra administración, les ofrece poca autonomía fiscal y, en consecuencia, poca capacidad de decisión para aumentar la recaudación con el fin de cubrir mejor sus competencias de gasto.

14. La limitación del margen de maniobra en el ámbito tributario induce a las CCAA a mirar a la Administración central como la instancia sin cuya colaboración es difícil solucionar los problemas financieros. Pero el resto de administraciones también han padecido insuficiencias relevantes como las Comunidades, aunque es cierto que los ajustes de sus gastos han sido menores en general y se han podido evitar en el caso de los SPF. La explicación de esa diferencia es triple: la primera es, precisamente, que las Administraciones centrales han dispuesto de mayor margen de autonomía fiscal para aumentar sus recursos; además, han tenido más capacidad de endeudamiento para cubrir sus insuficiencias, debido a la asignación del déficit realizada entre administraciones; y, tercero, la Seguridad Social ha contado con importantes transferencias de la AGE a partir de 2009, así como con el Fondo de Reserva de las pensiones.

15. La limitación que representa la combinación de insuficiencia financiera y desequilibrio vertical para las CCAA es más relevante para estas administraciones porque dedican cerca del 90% de los recursos que les proporciona el actual modelo de financiación y el 75% de sus gastos totales a prestar servicios del Estado de Bienestar, cuyos niveles de gasto son muy rígidos a la baja. No son las únicas administraciones con responsabilidades y dificultades en este terreno, pues la Seguridad Social y las Corporaciones Locales –en menor medida– tienen también competencias decisivas, sobre todo en el ámbito de la protección social. Pero las Comunidades tienen una amplia concentración de sus gastos en SPF –solo semejante a la de la Seguridad Social– y, a la vez, tienen menor capacidad fiscal efectiva que el resto de las administraciones.

### **3. Recursos para sostener el Estado de Bienestar**

16. Las anteriores circunstancias deberían tenerse presentes al diseñar el nuevo modelo de financiación y determinar una de las piezas centrales del mismo: el volumen de recursos que se considera suficiente para atender las necesidades de gasto de las CCAA, en particular las derivadas del nivel al que se desea prestar los servicios del Estado de Bienestar. Como ya se ha señalado, determinar los recursos que se consideran suficientes es una decisión de naturaleza claramente política que en España –por ser un país ampliamente descentralizado que contempla objetivos de nivelación interterritorial en la prestación de ciertos servicios que gozan de protección constitucional– debe ser adoptada en sus aspectos básicos para el conjunto de las AAPP. Lo que esto significa es que entre todas las administraciones deberían alcanzar un acuerdo de Estado acerca de los niveles deseados y factibles de las prestaciones y las

necesidades de recursos estimadas para atender a dichos niveles las grandes funciones de gasto. Sería razonable, además, que ese acuerdo contemplara no solo el punto de partida sino la dinámica del gasto y de los ingresos prevista, con una concreción similar a la que contemplan los escenarios plurianuales que acompañan al Programa de Estabilidad.

17. Ese enfoque cooperativo del problema no es incompatible con la autonomía pues su finalidad es ofrecer un marco financiero común de referencia y no condicionar otras decisiones. Y en lo que tiene de ejercicio de previsión, tampoco evitaría la incertidumbre que puede afectar a los ingresos y gastos públicos. Pero en cambio, contribuiría a hacer más probable que el buen funcionamiento y la confianza en el Estado de Bienestar y las instituciones públicas resultaran compatibles con otro objetivo de primer orden: la sostenibilidad financiera de las AAPP.

18. Decidir conjuntamente los elementos básicos del Estado de Bienestar que se desea, implica acordar cuánto y en qué se quiere gastar y cómo es posible financiarlo. Todas esas decisiones dependen de las preferencias sociales, manifestadas a través del proceso político, pero el análisis técnico de algunos aspectos relevantes para adoptarlas puede ofrecer referencias para evaluar la viabilidad de las alternativas y las restricciones, desde la perspectiva de la eficiencia, la equidad, la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria. Con ese objetivo, en las páginas siguientes se consideran tres cuestiones relevantes: cómo reducir las tensiones asociadas al reparto de recursos entre las distintas administraciones; cómo orientar la decisión sobre los objetivos de gasto a financiar; y cómo evaluar si los recursos son suficientes para cubrir los gastos.

### ***3.1. Priorizar por igual los servicios públicos fundamentales de las distintas Administraciones Públicas***

19. Una forma de acotar los debates y las tensiones sobre el reparto de recursos entre las distintas administraciones puede ser alcanzar un acuerdo sobre cómo financiar el Estado de Bienestar que se desea partiendo de la evidencia de que las administraciones atribuyen a los SPF una prioridad destacada, que ponen de manifiesto al preservar más sus gastos que los de otras funciones. Esa prioridad aconseja reflexionar sobre cómo proteger la financiación de esos servicios preferentes que, sin embargo, durante la crisis se han enfrentado en algunos casos a ajustes significativos. Una vía para diseñar esa protección puede ser contemplar la financiación de todas las funciones de gasto que integran los SPF con un criterio similar, con independencia de la administración que las gestiona, garantizándoles hasta donde sea posible recursos estables. Procurar recursos suficientes y estables para SPF con independencia de quién los vaya a gestionar equivale a seguir un criterio de equidad basado en el velo de la ignorancia, es decir, proceder como si no supiéramos a qué gestor beneficiaremos con nuestra decisión. Este enfoque ayudaría a preservar el debate sobre la suficiencia de los recursos de las diferentes administraciones de las sospechas de que las posiciones están contaminadas por sentimientos centralizadores o descentralizadores y evitaría reclamaciones de agravio injustificadas.

20. Financiar preferentemente los servicios públicos fundamentales relacionados con el Estado de Bienestar en todas las AAPP con el fin de evitar cambios no deseados en sus niveles requiere tratar de garantizar de algún modo los recursos al nivel que se acuerde, con el fin de evitar que la aparición de déficit amenace la estabilidad de dichos servicios. Una forma de hacerlo sería la siguiente:

1) Comprobar la capacidad de la cesta de las grandes fuentes tributarias (IRPF, IVA, Impuestos Especiales y cotizaciones sociales) de financiar las grandes funciones del Estado de Bienestar al nivel que se desea, dado que su papel es fundamental para generar los recursos y limitar el riesgo de que los servicios esenciales prestados por cada administración sufran los efectos del ciclo y la aparición de déficit.

2) Asignar la cesta de grandes figuras tributarias entre las administraciones, centrales o territoriales, de manera que todas dispongan de los fondos necesarios para financiar los SPF que tienen encomendados y puedan prestarlos al nivel básico acordado. Esta asignación proporcional de los recursos proporcionados por las grandes figuras tributarias tendría como objetivo ofrecer financiación más estable a todas las administraciones responsables, y no implica que el empleo de esos recursos esté afectado a financiar una función de gasto determinada.

3) Seguir criterios de prudencia en la valoración de la suficiencia inicial de recursos para SPF y en la evolución de los compromisos de gasto en dichos servicios de todas las AAPP, teniendo presente la evolución pasada y prevista de los índices de necesidad que, en su caso, se determinen. Basándose en esos índices de necesidad, definir reglas de gasto para los SPF que eviten las reducciones no deseadas en los niveles reales de las prestaciones como las de los últimos años, así como crecimientos del gasto por unidad de necesidad no sostenibles.

21. Una forma de avanzar en esa dirección sería atender a los anteriores criterios al diseñar tanto los Programas de Estabilidad como el nuevo modelo de financiación autonómica. Si así se hiciera, el conjunto de las AAPP dispondría de recursos tributarios suficientes para financiar los SPF al nivel acordado en el momento de aprobar el nuevo modelo y, en ese marco, también las CCAA contarían con ellos. Esa suficiencia inicial en el ámbito de los SPF se podría mantener a lo largo del tiempo, en la medida que el potencial financiero del sistema fiscal hubiera sido calibrado adecuadamente.

22. Dado que no es posible contar con garantías de suficiencia dinámica completas, para hacer más viable la sostenibilidad de las distintas políticas es necesario contar con instrumentos adecuados para complementar los criterios anteriores, tanto en el ámbito de los ingresos como en el de los gastos. En el lado de los tributos, es necesario ofrecer mayores posibilidades de actuación normativa a las CCAA en la imposición indirecta, para dotarlas de mayor capacidad de afrontar dificultades económicas importantes que sean comunes a todas ellas y condicionen severamente la financiación estable de los SPF. Este asunto será tratado con más detalle en el capítulo 3 del Informe. Por el lado de los gastos, en los términos previstos en el capítulo 5 sería recomendable reforzar la prudencia que se deriva de las reglas de gasto con la dotación de fondos de reserva –similares al acumulado por la Seguridad Social, que ha

permitido financiar durante la crisis el efecto del retroceso de las cotizaciones sociales– para reducir el riesgo de recurrir al endeudamiento en situaciones de dificultad financiera grave.

### **3.2. Escenarios de gasto a financiar**

23. Los recursos que ha de ofrecer el sistema de financiación para cubrir los gastos de las CCAA, y dentro de ellos los correspondientes a SPF, pueden determinarse por dos vías, que van de los ingresos a los gastos y de las necesidades a los ingresos. Cuando existe déficit y los ingresos no son iguales a los gastos, si se quiere eliminar el déficit cada una de estas vías conduce a dos escenarios de gasto a financiar diferentes y plantean opciones de ajuste distintas:

a) Escenario de ajuste del gasto a los ingresos (E1): la suficiencia se alcanza a partir de la financiación disponible, ajustando los gastos a los ingresos para eliminar el déficit. En ese caso, el nivel de cobertura posible de las necesidades lo determinan los ingresos disponibles. Por ejemplo, desde esta perspectiva, en el año 2015, último para el que se dispone de información liquidada, con el nivel de ingresos no financieros disponible era posible mantener un gasto por unidad de necesidad que, en el caso de los SPF se situaba en un nivel similar al de 2003 y en el resto de servicios se encontraba por debajo del de dicho año.

b) Escenario de recursos ajustados a los gastos (E2): los recursos del SFA se definen a partir del objetivo de gasto correspondiente a un determinado nivel de cobertura de las necesidades, que se ha de poder financiar sin déficit o, al menos, sin desviaciones del déficit previsto. Por ejemplo, si el objetivo del gasto a financiar por unidad de necesidad en SPF fuera el acordado en 2009, el gasto en 2015 –manteniendo el gasto en el resto de servicios en su nivel de este año– debería haber sido ligeramente superior al observado, pero tendría que haberse podido financiar con los recursos ofrecidos por el modelo o, al menos, cumpliendo el objetivo de déficit.

24. La realidad actual es que un porcentaje significativo de los gastos es financiado con déficit, es decir, que el gasto se sitúa por encima de los recursos aportados por el SFA más el resto de instrumentos no financieros (en 2015, los superó en un 13%), y también por encima del déficit contemplado en los objetivos de estabilidad (la desviación fue mayor que el propio objetivo de déficit). Por tanto, se podría decir que el gasto no se ajusta a los ingresos –lo que hubiera implicado una menor cobertura de las necesidades– y también que los recursos del SFA no permiten financiar una cobertura de las necesidades como la acordada en 2009. El camino que habría que recorrer para corregir la insuficiencia dependerá del nivel de cobertura de las necesidades que se determine, en particular en SPF. Si el objetivo fuera recuperar el nivel que existía al llegar la crisis, la suficiencia se alcanzará en la medida en que los aumentos de ingresos del SFA reduzcan el déficit hasta eliminarlo. Esos aumentos pueden producirse tanto por el efecto del crecimiento económico sobre las fuentes de ingresos que contempla el modelo actual –participación en tributos y transferencias– como mediante una revisión de esas fuentes de ingresos en el nuevo modelo.

#### 4. Alternativas de financiación

25. Las necesidades de gasto en SPF de las CCAA de régimen común deberían resultar cubiertas por cuatro vías de financiación: la participación de las Comunidades en la cesta elegida de los principales ingresos tributarios a compartir (ITAC: IRPF, IVA e IIEE); las transferencias finalistas de otras administraciones para SPF; las transferencias verticales de nivelación; y el incremento de la recaudación derivado de una subida de impuestos indirectos para mejorar la cobertura de las necesidades de gasto en SPF de las Comunidades.

26. El escenario de ajuste del gasto a los ingresos (E1) no plantea la necesidad de reformular el SFA para mejorar la suficiencia de recursos de las CCAA sin incurrir en déficit, pues ajusta los gastos. En contraste, el escenario E2 sí lo requiere. Para cubrir un determinado objetivo de gasto en SPF con el fin de alcanzar un nivel de necesidades sin tener que incurrir en mayor déficit –o, reducir el existente o, en su caso, aumentar los niveles de cobertura de las necesidades–, se podrían seguir varias vías alternativas:

a) Establecer las transferencias de nivelación vertical necesarias para equilibrar los ingresos de las CCAA derivados de sus actuales participaciones en los ITAC con los niveles de gasto en SPF considerados necesarios.

b) Reasignar los actuales porcentajes de participación en los ITAC entre las administraciones, de manera que cubran la totalidad del gasto en SPF a financiar de cada una de ellas, dado que resultan globalmente suficientes para alcanzar ese objetivo.

c) Aumentar la recaudación de los ITAC de las CCAA mediante el ejercicio de su capacidad normativa, con el fin de cubrir la diferencia entre sus necesidades de gasto en SPF, establecidas en función del nivel de necesidades que se acuerde financiar, y los recursos de los que actualmente disponen.

27. La garantía de que el escenario de gasto a financiar acordado es alcanzable se puede conseguir a partir de distintas cestas de ITAC y mediante transferencias de nivelación vertical, combinando las vías mencionadas. La concreción de estas alternativas implica optar por dar uno u otro peso a los ingresos tributarios y a las transferencias de nivelación en la financiación de las Comunidades y requiere decidir, además, la cesta de los ITAC que se asigna a cada administración. Estas decisiones pueden tener efectos financieros diferentes sobre las otras administraciones. Cada una de esas combinaciones representa una alternativa de financiación de las CCAA. En el Anexo se ofrecen ejemplos de varias posibilidades en ese sentido que permiten apreciar la viabilidad de los objetivos contemplados en las distintas alternativas.

28. La cesta de los ITAC con la que se financia cada administración puede tener una misma composición en todas ellas o no, pudiéndose elegir la alternativa en función de distintos objetivos. El volumen de recursos totales de los ITAC asignado a cada administración no tiene por qué resultar influido por esa decisión. Si la composición de los ITAC de todas las administraciones es la misma, la evolución de los ingresos totales de cada nivel de gobierno será la misma. En cambio, si la composición no es igual la evolución, probablemente, no lo será tampoco. Pese a esta implicación, existen razones para preferir

asignar las fuentes de ingresos de distinta forma, dado que las figuras tributarias tienen características diferentes que puede ser de interés atender.

29. Una cesta de ITAC para financiar a las CCAA más concentrada en el IRPF y menos en IVA e IIEE ofrecerá más capacidad fiscal a las Comunidades, dadas las restricciones que existen para diferenciar a escala regional los tipos en la imposición indirecta. Esto sucedería incluso en el supuesto de que las CCAA pudieran tener capacidad normativa colegiada en IVA o IIEE. Ahora bien, las diferencias en capacidad fiscal entre las Comunidades son mayores en IRPF, de modo que una opción centrada en este impuesto abre más el abanico de oportunidades que la autonomía ofrece a cada Comunidad en el caso de que estas ejerzan su capacidad normativa, siendo dichas oportunidades mayores para las Comunidades con mayor nivel de renta<sup>10</sup>.

30. Las transferencias de nivelación vertical necesarias dependen de la alternativa elegida y de los objetivos de nivelación horizontal perseguidos. Se pueden nutrir de distintas fuentes. En primer lugar, de las transferencias de los actuales Fondos de Garantía, Competitividad y Cooperación que quedarían suprimidos, eliminándose también la transferencia del Fondo de Suficiencia. El signo negativo de la misma se deriva de que se utilizó para neutralizar el efecto de la subida de la recaudación de la imposición indirecta en la financiación de las Comunidades un criterio recogido en la Ley 22/2009 que supuso anular las consecuencias financieras de una subida de impuestos que comparten las Comunidades. Por tanto, al eliminarla el monto total de las aportaciones del Estado a las transferencias verticales aumentaría. En segundo lugar, las transferencias verticales también deberían financiarse mediante las aportaciones de las Comunidades forales necesarias para nivelar los recursos de todas las Comunidades para SPF por habitante ajustado, actuando como vehículo para la contribución de las primeras a la solidaridad interterritorial.

## **5. Ampliación del espacio fiscal de las Comunidades Autónomas**

31. Las alternativas descritas conllevan implicaciones para la autonomía financiera de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y su capacidad de responder a cambios en las circunstancias en las que han de desempeñar sus funciones como proveedoras de los servicios del Estado de Bienestar que tienen encomendados, pues la capacidad normativa cedible en los diferentes tributos no es la misma. En todo caso, cualquiera de las alternativas permitiría ampliar la existencia de un espacio fiscal propio de las CCAA si se les reconociera facultades para disponer de un tramo de IVA o de los IIEE, con fijación colegiada de tipos. Ese espacio fiscal debería ser reforzado, además, mediante una mayor participación en la gestión tributaria de los impuestos con los que se financia. Estos temas se tratan en profundidad en capítulos posteriores.

---

<sup>10</sup> Los efectos sobre los recursos derivados del uso de la capacidad normativa (al alza o a la baja) por una Comunidad se producen sobre los ingresos propios, pero el rendimiento de esas decisiones depende de la capacidad fiscal de las Comunidades.

32. En la medida que se considere relevante que la acción redistributiva de la renta disponible de las familias debe mantener cierta homogeneidad en el conjunto de España, la primera alternativa, que no supera el 50% en la cesión del IRPF, presentaría ventajas frente al resto. Como se verá posteriormente en el capítulo 3, esta es la alternativa más deseable a juicio de la Comisión.

33. Cuando España se enfrente a asuntos de calado sobre la configuración de su Estado de Bienestar, como por ejemplo modificaciones en aras de la sostenibilidad de las pensiones, la universalidad de la atención sanitaria o el derecho a la educación entre 0-6 años, entre otras, sin perjuicio de las competencias que tenga cada administración, las decisiones deberían adoptarse utilizando mecanismos políticos que contemplen la participación de todas las administraciones, puesto que sus efectos conciernen a todas. Esos mecanismos institucionales deberían permitir evaluar si las respuestas puede darlas la administración directamente afectada mediante el uso de su capacidad fiscal o es más conveniente una actuación conjunta, contemplando en su caso una reasignación de los ITAC.

34. Sería deseable que, además de alcanzar el objetivo de suficiencia en el año base, la evolución de los ITAC, de los que dependen decisivamente todas las administraciones bastara para garantizar la suficiencia dinámica de los SPF que prestan todas ellas. Para conseguir ese objetivo, deberían adoptarse las medidas necesarias tanto en lo que se refiere a reglas de gasto como a la revisión de los elementos de los tributos determinantes de su recaudación. Esto último requiere contar con mecanismos institucionales de colaboración más potentes y eficaces que los actuales.

## **6. Conclusiones**

35. El núcleo de la propuesta presentada en las páginas anteriores es doble: proponer como objetivo prioritario el preservar la suficiencia financiera de los SPF con independencia de la administración que los presta y, a partir de ahí, disponer de recursos para nivelar completamente esos SPF entre todas las Comunidades Autónomas, de régimen común y forales.

36. Como el principal instrumento para alcanzar esos objetivos de suficiencia es la recaudación de IRPF, IVA e Impuestos Especiales, la distribución entre administraciones de los recursos de la cesta formada por esos tres grandes tributos en el momento inicial debería estar en línea con sus competencias de gasto en SPF, netas de las que se financian con las cotizaciones.

37. El segundo instrumento es incorporar a las Comunidades forales a la financiación del esquema de solidaridad interterritorial que nivela los servicios públicos fundamentales, desactivando el foco de inestabilidad institucional que existe en este ámbito derivado de la desigualdad de recursos y gastos en SPF por unidad de necesidad entre CCAA de régimen común y forales.

38. Si la decisión política acerca del nivel de gasto en SPF a cubrir situara este por encima del gasto actual, los ingresos tributarios adicionales para conseguir ese objetivo no deberían cuestionar el proceso de consolidación fiscal en curso. Pero el objetivo de que los recursos para SPF de las Comunidades de

régimen común resulten suficientes para recuperar el nivel de los mismos por unidad de necesidad contemplado en el Acuerdo de 2009 podría ser financiado sin especiales dificultades sin recurrir más al déficit del que se recoge en el Programa de Estabilidad, mediante los recursos disponibles y un ligero incremento de la imposición indirecta ejercida colegiadamente por las Comunidades.

39. Estas mejoras de los instrumentos para financiar a las Comunidades orientadas a dotar de suficiencia las competencias que ejercen en SPF pueden contribuir decisivamente a estabilizar, a la vez, el Estado de Bienestar y el Estado de las Autonomías, dos ámbitos problemáticos estrechamente relacionados que necesitan soluciones planteadas con visión de conjunto, por complejas que sean.

## Anexo

1. Con el fin de ilustrar los criterios y alternativas expuestos anteriormente, este anexo ofrece ejemplos numéricos referidos a los escenarios de gasto a financiar y a posibles combinaciones de fuentes de ingresos para hacerlo con referencias próximas a la realidad. En todos los casos los datos utilizados como referencia corresponden al año 2015, último para el que se dispone de liquidaciones, o avances de las mismas.

2. El cuadro 1 muestra dos escenarios de objetivos de gastos e ingresos. Ambos parten de considerar el nivel en 2015 de los gastos (131.997 millones de euros) y de los recursos proporcionados por el SFA y el resto de instrumentos que financian competencias homogéneas de las CCAA (116.344 millones de euros).

3. El escenario 1 se plantea desde la perspectiva de que los gastos se ajusten a los ingresos, lo que, sin recurrir al déficit, significaría realizar ajustes por valor de 15.653 millones de euros y alcanzar un nivel de cobertura de las necesidades de gasto en SPF similar a la de 2003. Si alternativamente se utilizara la financiación que ofrece el déficit autorizado en ese año a las CCAA de régimen común (6.934 millones de euros), el gasto se habría de situar en 123.278 millones de euros, equivalente a lograr un nivel de cobertura de las necesidades de gasto intermedia entre las alcanzadas en 2004 y 2005. En ese caso el ajuste de gasto debería ser de 8.719 millones de euros. En realidad, en lugar de cualquiera de ambos niveles de ajuste lo que ha existido es un déficit muy superior al autorizado.

**Cuadro 1: Escenarios de gasto de las CCAA de régimen común. 2015**  
(millones de euros)

**a) Escenario: ajuste del nivel de gasto a los ingresos de 2015**

	<i>Nivel de gasto</i>		<i>Nivel de ingresos</i>
<b>1) GASTO OBSERVADO</b>	<b>131.997</b>	<b>A) RECURSOS ITAC</b>	<b>78.763</b>
- Servicios Públicos Fundamentales (SPF)	98.579	- A.1) IVA	30.152
- Resto de servicios (RS)	33.418	- A.2) Impuestos Especiales	12.909
		- A.3) IRPF	35.702
		<b>B) TRANSFERENCIAS VERTICALES</b>	<b>8.377</b>
		- B.1) Fondo Garantía + Convergencia	13.664
		- B.2) Fondo Suficiencia (sin homog.)	-5.286
		<b>C) OTROS RECURSOS</b>	<b>29.203</b>
		- C.1) Tributos cedidos homogéneos	12.572
		- C.2) Tributos propios	2.482
		- C.3) Financiación específica SPF	2.298
		- C.4) Financiación específica RS	11.850
		<b>D) RECURSOS NO FINANCIEROS (A+B+C)</b>	<b>116.344</b>
		<b>E) RECURSOS ADICIONALES</b>	<b>0</b>
<b>2) NECESIDAD DE GASTO A NIVELES DE 2003</b>	<b>116.741</b>	<b>F) TOTAL RECURSOS NO FINANCIEROS (D+E)</b>	<b>116.344</b>
		<b>G) RECURSOS DÉFICIT AUTORIZADO</b>	<b>6.934</b>
<b>3) NECESIDAD DE GASTO A NIVELES DE 2004</b>	<b>121.140</b>	<b>H) RECURSOS + DÉFICIT</b>	<b>123.278</b>
<b>4) NECESIDAD DE GASTO A NIVELES DE 2005</b>	<b>125.935</b>		
	<b>AJUSTE DEL GASTO (H-1):</b>		<b>-8.719</b>

Fuente: IGAE, AEAT, MINHAFP y elaboración propia.

4. El escenario 2, en cambio, parte de un objetivo de gasto asociado a la cobertura de las necesidades de SPF al nivel acordado en 2009, que es de 132.828 millones de euros, una cifra que se sitúa ligeramente por encima del gasto observado en 2015. En lo que se refiere al gasto en el resto de servicios no se define un objetivo similar, y se toma el dato del gasto observado en 2015, asumiendo los ajustes realizados en el mismo. La diferencia entre los recursos que ofrece el SFA y los que se requieren para cubrir las necesidades al nivel del objetivo asciende a 16.484 millones de euros. El déficit autorizado permitiría cubrir una parte del mismo y, para evitar desviaciones, el resto (9.550 millones de euros) deberían cubrirlo recursos adicionales.

5. El cuadro muestra, al pie del escenario 2, los valores de posibles fuentes alternativas de recursos, mencionadas en el texto, para conseguir esos recursos adicionales. En primer lugar, las contribuciones de las Comunidades forales a la nivelación de los SPF: si todas las Comunidades debieran igualar sus recursos por habitante ajustado ascenderían a 2.600 millones de euros. En segundo lugar, la eliminación de la liquidación negativa del Fondo de Suficiencia supondría en 2015 unos recursos adicionales para las CCAA de régimen común de 5.286 millones de euros. Estas dos contribuciones representarían un incremento de las transferencias verticales de 7.946 millones de euros. Complementariamente, para alcanzar un objetivo de gasto como el señalado serían necesarios 1.663 millones de euros adicionales, que las CCAA deberían obtener a partir del ejercicio de su capacidad normativa colegiada ampliada, en imposición indirecta.

**Cuadro 1: Escenarios de gasto de las CCAA de Régimen Común. 2015 (continuación)**  
(millones de euros)

**b) Escenario 2: ajuste de los ingresos a las necesidades de gasto de 2009**

	<i>Nivel de gasto</i>		<i>Nivel de ingresos</i>
<b>1) GASTO OBSERVADO</b>	<b>131.997</b>	<b>A) RECURSOS ITAC</b>	<b>78.763</b>
- Servicios Públicos Fundamentales (SPF)	98.579	- A.1) IVA	30.152
- Resto de servicios (RS)	33.418	- A.2) Impuestos Especiales	12.909
		- A.3) IRPF	35.702
		<b>B) TRANSFERENCIAS VERTICALES</b>	<b>8.377</b>
		- B.1) Fondo Garantía + Convergencia	13.664
		- B.2) Fondo Suficiencia (sin homog.)	-5.286
		<b>C) OTROS RECURSOS</b>	<b>29.203</b>
		- C.1) Tributos cedidos homogéneos	12.572
		- C.2) Tributos propios	2.482
		- C.3) Financiación específica SPF	2.298
		- C.4) Financiación específica RS	11.850
		<b>D) RECURSOS NO FINANCIEROS (A+B+C)</b>	<b>116.344</b>
		<b>E) INSUFICIENCIA DE RECURSOS (2-D)</b>	<b>16.484</b>
<b>2) NECESIDAD DE GASTO A NIVELES DE 2009</b>	<b>132.828</b>	<b>F) TOTAL RECURSOS NO FINANCIEROS (D+E)</b>	<b>132.828</b>
		<b>G) RECURSOS DÉFICIT AUTORIZADO</b>	<b>6.934</b>
		<b>NECESIDADES DE RECURSOS ADICIONALES (E-G):</b>	<b>9.550</b>
		<b>POSIBLES FUENTE DE RECURSOS:</b>	
		- Aportación Forales a la solidaridad:	2.600
		- Compensación Fondo Suficiencia negativo	5.286
		- Recursos adicionales IVA colegiado	1.663

Fuente: IGAE, AEAT, MINHAP y elaboración propia.

6. A partir de estos datos sobre la suficiencia de recursos de las Comunidades de régimen común, en el escenario 2 cabe considerar distintas alternativas para cubrir la insuficiencia, resultantes de diferentes combinaciones de cestas de impuestos y transferencias verticales. En todas las alternativas consideradas en el cuadro 2, se cuenta con los recursos aportados por el déficit autorizado, y no existen desviaciones. Si los objetivos de déficit se redujeran, las aportaciones de los recursos adicionales deberían ser mayores.

**Cuadro 2: Alternativas de financiación: fuentes de ingresos. 2015**  
(millones de euros)

	<i>Alternativa 1</i> IVA (cesión actual) IIEE (cesión actual) IRPF (cesión actual) Más Recursos adicionales	<i>Alternativa 2</i> IVA (70%) IIEE (70%) IRPF (cesión actual) Más recursos adicionales	<i>Alternativa 3</i> IVA (66%) IIEE (66%) Más recursos adicionales IRPF (55%)
<b>A) RECURSOS ITAC</b>	<b>79.831</b>	<b>93.495</b>	<b>93.495</b>
- A.1) IVA	30.152	42.213	39.801
- A.2) Impuestos Especiales	12.909	14.115	13.362
- A.3) IRPF	35.702	35.702	39.272
- A.4) Recursos adicionales IVA colegiado	1.663	2.060	1.655
<b>B) TRANSFERENCIAS VERTICALES</b>	<b>16.264</b>	<b>2.600</b>	<b>2.600</b>
- B.1) Fondo Garantía + Convergencia	13.664	-	-
- B.2) Fondo Suficiencia (sin homog.)	-	-	-
- B.3) Aportación de las Forales	2.600	2.600	2.600
<b>C) OTROS RECURSOS</b>	<b>29.203</b>	<b>29.203</b>	<b>29.203</b>
- C.1) Tributos cedidos homogéneos	12.572	12.572	12.572
- C.2) Tributos propios	2.482	2.482	2.482
- C.3) Financiación específica SPF	2.298	2.298	2.298
- C.4) Financiación específica RS	11.850	11.850	11.850
<b>D) TOTAL RECURSOS NO FINANCIEROS (A+B+C)</b>	<b>125.298</b>	<b>125.298</b>	<b>125.298</b>
<b>E) NECESIDADES DE GASTO A FINANCIAR</b>	<b>132.828</b>	<b>132.828</b>	<b>132.828</b>
- E.1) Necesidades en SPF	99.410	99.410	99.410
- E.2) Resto de Servicios	33.418	33.418	33.418
<b>F) DÉFICIT AUTORIZADO</b>	<b>6.934</b>	<b>6.934</b>	<b>6.934</b>

Fuente: IGAE, AEAT, MINHAFP y elaboración propia.

7. Las diferencias entre las alternativas responden a dos elementos: peso dentro de la cesta de impuestos de la imposición indirecta y del IRPF; e importancia de las transferencias verticales en la financiación total:

a) La alternativa 1 parte del potencial de recursos que ofrece la actual cesta de los ITAC asignados a las CCAA –disponen de la recaudación del 50% del IRPF, el 50% del IVA y el 63,6% de los IIEE– y cubre las diferencias con el gasto a financiar mediante mayores transferencias de nivelación vertical y el ejercicio de la capacidad normativa colegiada de las CCAA.

b) La alternativa 2 concentra el incremento de recursos para lograr la suficiencia en un aumento de la participación de las CCAA en la imposición indirecta actual, así como el ejercicio de la capacidad normativa colegiada de las CCAA. Mantiene una transferencia de nivelación vertical de menor cuantía que la anterior alternativa, limitada exclusivamente a que sirva como vehículo de las aportaciones de las Comunidades forales a la solidaridad interterritorial con las de régimen común.

c) La alternativa 3 sigue el mismo criterio que el anterior en cuanto al alcance de la nivelación vertical y el ejercicio de la capacidad normativa colegiada de las CCAA, pero reparte el aumento de la participación de las CCAA en la cesta de ITAC entre los impuestos indirectos y el IRPF, superando en este último también el 50% actual.

8. Las necesidades de gasto en SPF de las CCAA de régimen común resultan cubiertas en cada una de las alternativas por la participación de las Comunidades en la cesta elegida de ITAC, las transferencias finalistas de otras administraciones para SPF, las transferencias verticales de nivelación, entre las que se incluirían las derivadas de la participación de las Comunidades forales en los objetivos de nivelación de los recursos para SPF por unidad de necesidad en todas las Comunidades, y el incremento de los impuestos indirectos para mejorar la cobertura de las necesidades de gasto en SPF de las Comunidades.

9. Las implicaciones para los ingresos, gastos y déficit de cada administración de las diferentes alternativas son financieramente similares: en la alternativa 1, la Administración central no cuenta con los ingresos que en estos años ha recibido del Fondo de Suficiencia negativo y, en cambio, en las alternativas 2 y 3 ha de reducir su participación en los ITAC; las Comunidades forales han de contribuir en todas las alternativas a la solidaridad interterritorial a través de la Administración central, que es la que acuerda con ellas sus aportaciones a las cargas generales. Las CCAA mejorarían por esas vías sus ingresos para cubrir el gasto justificado por el nivel de las necesidades a cubrir acordado, pero han de ejercer su capacidad normativa colegiada en la imposición indirecta para contribuir a alcanzar el nivel de necesidades contemplado en el escenario 2.

## CAPÍTULO 3:

### TRIBUTOS CEDIDOS Y PROPIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### 1. Introducción y algunas cuestiones generales

1. En algunos países federales, tanto la Administración central como las Administraciones subcentrales tienen la potestad de establecer impuestos independientes que pueden recaer sobre los mismos hechos imponibles y de regularlos de una forma completamente independiente. En España, sin embargo, se ha optado desde el nacimiento del sistema autonómico por un sistema más estructurado en el que desempeña un papel central la figura de los impuestos cedidos. De acuerdo con el art. 133.1 de la Constitución (CE), la potestad originaria para establecer tributos corresponde al Estado, pero este puede ceder parcial o totalmente los rendimientos de los tributos de su titularidad a las Comunidades Autónomas, así como la capacidad para regular algunos de sus elementos y diversos aspectos de su gestión. Este mecanismo de cesión se ha utilizado de forma recurrente, hasta el punto que en la actualidad los tributos cedidos constituyen la principal fuente de ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común.

2. Por otra parte, la propia Constitución, en su artículo 133.2, permite que las Comunidades Autónomas establezcan tributos propios con las limitaciones que pueda imponer la Ley. La principal restricción existente en este sentido se fija en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que impide que los tributos autonómicos puedan recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado. Asimismo, el artículo 6.3 impide que los tributos autonómicos puedan recaer sobre hechos imponibles gravados por tributos locales, salvo que se establezcan medidas de compensación o coordinación en los términos que el precepto prevé. El artículo 157.2 de la CE y el artículo 9 de la LOFCA también prohíben que las CCAA graven bienes situados fuera de su territorio o establezcan barreras fiscales a la libre circulación de personas, bienes y servicios.

3. La Comisión no cuestiona el modelo existente de descentralización tributaria basado en los impuestos cedidos. A su entender, esta fórmula permite mantener una estructura básica común en todo el territorio para las principales figuras tributarias, lo que facilita considerablemente su gestión y reduce los costes de cumplimiento, permitiendo un margen de actuación a las Comunidades Autónomas para modular sus ingresos al alza o a la baja.

4. Como se ha visto en el capítulo 1, la cesta de tributos que ha sido cedida a las Comunidades Autónomas de régimen común bajo el sistema actual está integrada por los llamados tributos cedidos tradicionales [tasas afectas a los servicios traspasados, tributos sobre el juego, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) e Impuesto sobre el Patrimonio (IP)] cuyos rendimientos se ceden en su totalidad a las Comunidades Autónomas junto con ciertas competencias normativas. También se ceden

en su totalidad los rendimientos de los Impuestos Especiales sobre Determinados Medios de Transporte y sobre la Electricidad, con competencias normativas en el primer caso. En relación con el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos (IH), para determinados productos las Comunidades Autónomas pueden fijar el llamado tipo autonómico del impuesto, de reciente creación, cuyo rendimiento está cedido al 100%. Así mismo, se ha cedido al 100% el rendimiento asociado al tipo especial estatal de este tributo. El resto de los rendimientos del Impuesto sobre Hidrocarburos, al igual que los de los demás impuestos especiales de fabricación (IIEE), se ceden en un 58% a las Comunidades Autónomas sin competencias normativas. La situación es similar en el caso del IVA, aunque con un porcentaje de cesión del 50%. Finalmente, existe un tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sobre el que las Comunidades Autónomas tienen amplias competencias normativas, con un peso del 50% en el rendimiento potencial del impuesto antes del ejercicio de las competencias normativas autonómicas.

5. La Comisión no recomienda realizar cambios significativos en la composición de la cesta de tributos cedidos, aunque sí incluye entre las opciones a considerar algunas que podrían afectar al estatus del Impuesto sobre el Patrimonio. Por otra parte, habría que incorporar formalmente a la cesta del nuevo sistema dos impuestos de reciente creación que ya se han cedido al menos parcialmente a las CCAA al margen del sistema de financiación autonómica (SFA). Uno es el Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito, cuyos rendimientos se ceden en su integridad a las CCAA pero sin capacidad normativa; y el otro es el Impuesto sobre Actividades de Juego, parte de cuyos hechos imponible se ceden a las CCAA y para el que la ley ha previsto que estas puedan asumir cierta capacidad normativa. En este último caso, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) deberá calcular una recaudación normativa por el procedimiento habitual de cuantificar los ingresos que se habrían obtenido sin ejercicio de la capacidad normativa autonómica.

6. Sobre el reparto de las competencias normativas sobre estos tributos, se propone lo siguiente:

a) Como se ha señalado en el capítulo 1, párrafo 44, se considera deseable armonizar las bases imponibles y liquidables de los tributos cedidos total o parcialmente, restringiendo la capacidad normativa autonómica a las escalas o tipos de gravamen y posiblemente a las deducciones o bonificaciones de la cuota. También se considera conveniente crear mecanismos operativos para el seguimiento y actualización periódica de la normativa relevante de los tributos cedidos, a través de una comisión normativa permanente que responda ante el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) que podría absorber las funciones de esta índole que actualmente corresponden al Consejo Superior de Gestión de la AEAT. La armonización de las bases tributarias de los impuestos cedidos no limita su potencial recaudatorio y por lo tanto no restringe la autonomía de ingreso de las Comunidades Autónomas, mientras que por otra parte reduce los costes de gestión y cumplimiento y las posibles barreras a la movilidad, aumenta la transparencia del sistema fiscal al facilitar comparaciones entre los distintos territorios y la medición de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas, lo que es crucial para el correcto cálculo de las necesarias transferencias de nivelación.

b) También se recomienda replantear las figuras patrimoniales actualizando su normativa y estableciendo máximos y mínimos en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

c) La Comisión considera conveniente homogeneizar las reglas de valoración de activos de manera que los criterios para dicha valoración, en particular de los bienes inmuebles, sean los mismos en cada uno de los diferentes tributos.

d) Por otro lado, se recomienda otorgar a las Comunidades Autónomas, actuando de forma colegiada, la capacidad de fijar los tipos de un tramo autonómico del IVA, y en su caso de los IIEE, que se regularía de forma separada del tramo estatal, así como una mayor libertad para establecer y regular de manera individual los posibles mecanismos de copago en los servicios de su competencia.

7. Siempre que sea posible, el cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos, lo realizará de oficio la AEAT calculando los rendimientos que se habrían obtenido en cada territorio sin ejercicio de la capacidad normativa autonómica. Cuando no sea posible realizar un cálculo directo de esta magnitud, se construirá una aproximación estadística razonada de la misma a partir de la información disponible sobre los rendimientos reales del tributo y de la normativa aplicable. Esta tarea se verá considerablemente simplificada en algunos casos con la propuesta de armonización de las bases liquidables de los tributos cedidos.

8. En línea con lo apuntado en el párrafo 40 del capítulo 1, la Comisión considera crucial aumentar la visibilidad de la tributación autonómica con el fin de mejorar la rendición de cuentas de las CCAA ante los ciudadanos, potenciando así su responsabilidad fiscal. Con este fin, sería necesario que los tramos estatal y autonómico de los impuestos compartidos apareciesen nítidamente separados en impresos tributarios y facturas. También sería muy deseable un reforzamiento de los contenidos autonómicos incluidos en los temarios escolares de la ESO con el objetivo de mejorar el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico. Finalmente, se recomienda organizar una campaña sostenida de publicidad institucional diseñada para concienciar a los ciudadanos de las amplias competencias de los Gobiernos autonómicos y del gran volumen de recursos que estos absorben.

9. La gestión tributaria se discutirá en la sección 9 de este capítulo.

## **2. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**

10. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas constituye la principal fuente de financiación tributaria de las CCAA, aportando en 2015 unos ingresos de aproximadamente 34.000 millones de euros. En el actual SFA, las tarifas del ahorro y general y la práctica totalidad de las deducciones de la cuota se desdoblan en dos tramos que se reparten, en principio, a partes iguales entre el Estado y las CCAA. Por otra parte, a estas últimas se les dota de una amplia capacidad normativa sobre su tramo que les permite: a) regular las cuantías del mínimo personal y familiar con una desviación máxima del 10% en relación con las fijadas en la normativa estatal; b) establecer la tarifa general aplicable al tramo

autonómico que podrá diferir de la estatal con la única restricción de que su estructura sea progresiva;

c) aprobar deducciones de la cuota íntegra autonómica por circunstancias personales y familiares e inversiones no empresariales y por aplicación de renta, además de otras de carácter técnico.

11. Estas facultades han sido ampliamente utilizadas por las Comunidades Autónomas. En el ejercicio 2017, la suma de las tarifas generales autonómica y estatal ofrece una horquilla que varía, en el caso del tipo marginal mínimo, del 19% al 21,5%, y en el máximo entre el 43,5% y el 48%, aunque con umbrales diversos de aplicación de los tipos más altos. Todavía existe mayor diversidad y dispersión en lo que respecta a las deducciones autonómicas. Una circunstancia que incrementa sensiblemente los costes de gestión de estas deducciones es que las competencias normativas de las Comunidades Autónomas también abarcan, entre otras cosas, la regulación de la justificación exigible para su aplicación, los límites de cada deducción y su sometimiento o no al requisito de comprobación de la situación patrimonial.

12. En consonancia con el principio general de mantener una base homogénea en los tributos cedidos, se recomienda eliminar la capacidad normativa autonómica sobre los mínimos personales y familiares cuya función es la de determinar un nivel mínimo de renta no sometido a gravamen, con independencia de que su aplicación se realice a través de una minoración de la base o de una reducción de la cuota íntegra. Por otra parte, sería conveniente que todas las administraciones racionalizaran la multiplicidad de deducciones sobre la cuota que ahora se ofrecen y que en muchos casos son de aplicabilidad muy limitada en la práctica, por los restrictivos límites que se fijan.

13. Una cuestión crucial en el diseño del IRPF compartido es la parte del rendimiento potencial del impuesto que se asigna a las Administraciones central y autonómica. La Comisión no ve razones de peso para modificar un reparto a partes iguales que ayuda a visualizar de forma muy gráfica la corresponsabilidad de ambas administraciones. Si se considerase modificar el actual porcentaje de cesión, debería buscarse un equilibrio entre dos consideraciones contrapuestas, pues un aumento del peso del tramo autonómico aumentaría la autonomía de ingreso de las Comunidades Autónomas pero limitaría la capacidad redistributiva de la Administración central.

14. Por otra parte, sería recomendable introducir algunas mejoras de tipo técnico en la regulación de la cesión de este impuesto en la LOFCA. En primer lugar, se podría modificar el artículo 11 que alude a la cesión de este impuesto en los siguientes términos: "Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con carácter parcial con el límite máximo del 50 por 100". Este límite máximo y la referencia que hacen los Estatutos de Autonomía a un porcentaje exacto de cesión no tienen en cuenta que lo que finalmente va a llegar como rendimiento a cada Comunidad depende de la tarifa autonómica que apruebe cada una (si es distinta de la estatal ya no será el 50% del total). Tal vez lo que la LOFCA debería decir es que se cede el 50% de la recaudación antes del uso de las competencias normativas por las Comunidades Autónomas.

15. Las Comunidades Autónomas de régimen común reciben la parte que les corresponde de los rendimientos del IRPF mediante un sistema de entregas a cuenta y liquidaciones en el que convendría introducir algunas mejoras técnicas. La gestión del IRPF le corresponde a la AEAT, que obtiene el grueso de la recaudación por este concepto mediante un sistema de retenciones y pagos a cuenta mensuales o trimestrales en el que no se tienen en cuenta las peculiaridades de las escalas autonómicas de gravamen. Estos ingresos no se trasladan inmediatamente a las Comunidades Autónomas de residencia de los contribuyentes sino que les llegan por vía de unas entregas a cuenta cuya cuantía se fija en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en base a las proyecciones de ingresos existentes en el momento de su elaboración, que no siempre recogen de forma satisfactoria los cambios previstos en la normativa autonómica aplicable. La diferencia entre el rendimiento definitivo del tramo autonómico del IRPF correspondiente al ejercicio  $t$  y las entregas a cuenta recibidas entonces llega a las Comunidades en el año  $t+2$  con la correspondiente liquidación del SFA.

16. Este sistema introduce un retardo importante entre la modificación del tramo autonómico del IRPF y los momentos en los que esa modificación tiene efectos visibles para el contribuyente (cuando este presenta su declaración) y afecta a los ingresos de la Comunidad Autónoma (cuando esta recibe la liquidación del ejercicio), reduciendo así la visibilidad de las decisiones tributarias autonómicas y generando retardos temporales en la llegada o percepción de los costes y beneficios relevantes, lo que puede distorsionar tales decisiones así como la posibilidad de errores de estimación.

17. Una forma de evitar esta situación sería adecuar las retenciones y las entregas a cuenta del IRPF a las CCAA a la normativa autonómica, en la medida de lo posible. Se trataría de que las retenciones sobre los rendimientos del trabajo fueran diferentes según el domicilio fiscal del contribuyente. Esto, a su vez, permitiría modificar el actual sistema de entregas a cuenta, ligando su cuantía a la evolución real de las retenciones, sea mes a mes o a través de una corrección a final de año. Esto permitiría también que las retenciones a los no declarantes reflejasen la tarifa autonómica del impuesto y se repartiesen de forma consistente con la misma, lo que no sucede con el sistema actual, en el que las retenciones no reflejan esta tarifa y se reparten a partes iguales entre el Estado y la Comunidad de residencia del contribuyente aunque las tarifas relevantes sean diferentes.

18. Una segunda posibilidad, menos ambiciosa, sería mantener el sistema actual, en el que las entregas a cuenta se corrigen con un coeficiente que aproxima el impacto esperado de las medidas normativas adoptadas por las Comunidades Autónomas, pero mejorándolo en dos aspectos. En primer lugar, el cálculo de los coeficientes correctores podría mejorarse mediante una mayor colaboración entre las CCAA y la AEAT en la estimación de los efectos previsibles de las medidas tributarias adoptadas. En segundo lugar, las entregas a cuenta del año  $t$  deberían poder corregirse hasta finales del año  $t-1$  sobre la base de leyes aprobadas hasta ese momento. En la actualidad, el coeficiente se calcula sobre la normativa en vigor en el momento en el que se elabora el proyecto de PGE del año  $t$ , esto es, antes del verano de  $t-1$ . No obstante, hay que tener en cuenta que en el caso de que se aumenten las entregas a cuenta sin modificar las retenciones, los ingresos del Estado se verán negativamente afectados.

19. La Comisión considera fundamental aumentar la visibilidad del doble poder tributario en el impuesto. Para ello, sería importante separar, siempre que sea posible, la parte de la retención del rendimiento que corresponde a la Administración central de la que nutre las arcas autonómicas. En segundo lugar, en las herramientas de ayuda al contribuyente, debería quedar más claro que en la actualidad la parte autonómica del impuesto.

### **3. El IVA y los Impuestos Especiales**

20. Como ya se ha señalado, la Comisión considera que el reparto de los rendimientos del IVA y posiblemente de los IIEE es el instrumento idóneo para mantener el equilibrio vertical en el reparto de recursos entre niveles de administración y que existe margen para dotar a las Comunidades Autónomas de una cierta capacidad normativa sobre estos tributos de la que ahora carecen, aumentando así tanto su autonomía de ingreso como su nivel de responsabilidad fiscal.

21. Dada la tradicional oposición de la Comisión Europea a la existencia de tipos impositivos diferenciados regionalmente en el IVA, la capacidad normativa sobre este tributo solo puede cederse de forma colegiada al conjunto de las Comunidades Autónomas, incluyendo a las Comunidades forales, que deberán ejercerla a través de algún organismo multilateral, manteniendo tipos uniformes en todo el territorio nacional. En consonancia con la propuesta de desdoblamiento de tipos del IVA e IIEE recogida en el párrafo 6.d) de este capítulo, la capacidad normativa regional sobre estos impuestos se limitaría, en su caso, al correspondiente tramo autonómico.

22. Ha de reconocerse que la atribución a las Comunidades Autónomas de capacidad normativa colegiada sobre un tramo del IVA y los IIEE plantea dificultades importantes. La primera es de carácter legal y práctico, pues habría que determinar qué órgano debería tomar tal decisión colegiada. Una posibilidad sería recurrir a una propuesta por mayoría cualificada del Consejo de Política Fiscal y Financiera en una votación de la que estaría excluido el Gobierno central, que sería tramitada como Proyecto de Ley por el Gobierno central, dado que los tributos han de establecerse por ley en todos sus elementos esenciales. También podría considerarse la posibilidad de que fuese el Senado, a través de su Comisión General de las Comunidades Autónomas, el que iniciase la tramitación de la medida. Debe tenerse en cuenta que una iniciativa legislativa promovida por las Comunidades Autónomas tendría más visibilidad, frente a la vía de la propuesta de modificación legal promovida por el Gobierno central. Por otra parte, podría ser conveniente modificar el concierto económico y el convenio para asegurar la coordinación de las distintas administraciones que deberán reflejar legalmente los cambios de tipos que se acuerden.

23. Una segunda dificultad es que, en la práctica, el ejercicio colegiado de la capacidad tributaria tendería a dar lugar a comportamientos estratégicos que podrían terminar inhabilitando el pretendido mecanismo de responsabilidad fiscal y equilibrio vertical. Incluso estando todas las Comunidades Autónomas de acuerdo en la necesidad de mayores ingresos, cada una de ellas tendría todos los

incentivos para intentar que sean las demás las que tomen la decisión de subir los tipos impositivos mientras que ella vota en contra, pero luego se beneficia de la subida. El problema podría evitarse exigiendo unanimidad, pero esto también podría dificultar más de lo razonable la subida de estos impuestos, especialmente si algunas Comunidades pueden aumentar sus ingresos a un menor coste político a través de otra figura tributaria que puedan controlar directamente. Este último problema podría verse agravado, por el reparto por población ajustada propuesto en el capítulo 4, párrafo 37, que podría hacer las subidas de tipos especialmente poco atractivas para aquellas regiones cuyo peso sea mayor en el consumo que en la población ajustada.

24. A la vista de todo esto, otra posibilidad sería mantener en manos del Estado la capacidad normativa formal sobre el tramo autonómico del IVA y de los IIEE, dándoles a las CCAA capacidad de propuesta a través del CPEF. En este caso, sería de esperar que el proceso de negociación política entre el Estado y las Comunidades que seguramente precedería a cualquier cambio en los tipos impositivos del tramo autonómico de los impuestos relevantes lleve a los ciudadanos a visualizar que la modificación se ha hecho a instancias de las Comunidades Autónomas y que es a estas a las que beneficia, trasladándoles así a las mismas al menos una parte del coste político de la subida de impuestos.

25. En el ámbito del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, la normativa actual permite que las Comunidades Autónomas fijen un tipo autonómico suplementario sobre determinados combustibles que puede variar de un territorio a otro en base al art. 18 de la propuesta de modificación de la Directiva 2003/96/CE del Consejo [COM (2011) 169, de 13 de abril de 2011] en el que se autoriza a España, a la vista de su especial estructura administrativa y a fin de facilitar el desarrollo de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, a que aplique a nivel regional tipos impositivos más altos “sobre el consumo energético general en algunas partes del territorio”. Puesto que la Comisión Europea decidió en su momento retirar esta propuesta de Directiva, sería conveniente que se tramitase una modificación de la Directiva 2003/96 en la línea que se acaba de exponer si se desea mantener esta diferenciación de tipos a través del tramo autonómico. Se debería hacer lo posible para conseguir que esta posibilidad se mantenga en la nueva directiva europea sobre el régimen impositivo de los productos energéticos en la que se está trabajando y para que se extienda al resto de Impuestos Especiales de forma que las Comunidades Autónomas tengan capacidad normativa individual sobre estos tributos, contribuyendo así a aumentar su autonomía de ingreso.

26. Con independencia de lo dicho en el párrafo anterior, la parte de los rendimientos de los tipos estatales de los Impuestos Especiales que actualmente corresponde a las Comunidades Autónomas podría recibir un tratamiento similar a los del IVA, fijándose un tramo separado con un tipo fijado de forma colegiada y repartiéndose sus rendimientos entre las autonomías en proporción a la población ajustada.

27. Otra cuestión a considerar en relación con los Impuestos Especiales tiene que ver con la redefinición de la actual fiscalidad sobre el automóvil. Las recientes modificaciones en la normativa del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte junto con las mejoras tecnológicas que han

permitido reducir las emisiones han reducido muy significativamente la recaudación de este impuesto, con la consiguiente pérdida de recursos fiscales para las CCAA. Como se propone en el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014), una vía de avance podría ser la integración de este impuesto especial con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, de ámbito municipal, dejando la gestión del nuevo tributo en manos de los Ayuntamientos. La fijación de dos tipos, uno autonómico y otro municipal, permitiría la compartición de la figura entre Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Sería deseable que los cambios que se adopten en estos impuestos se hagan dentro de un marco integral para la fiscalidad ambiental sobre el que se harán algunas consideraciones en la sección 7 del presente capítulo.

#### **4. El Impuesto sobre el Patrimonio**

28. El Impuesto sobre el Patrimonio se introduce por primera vez en España en 1977 con la denominación oficial de “Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas”. Como se anunciaba explícitamente en el artículo primero de la Ley reguladora del impuesto, la intención del legislador era crearlo con carácter excepcional y con una vigencia temporal limitada como mecanismo de control sobre las fuentes de renta en un contexto de informatización incipiente de la Administración tributaria. Pese a ello, el IP terminaría consolidándose como parte permanente de nuestro sistema tributario cuando en 1991 se aprobó una nueva Ley reguladora del mismo que, con escasas modificaciones, sigue estando hoy vigente pese al tiempo transcurrido.

29. El IP ha sido un tributo muy criticado desde un punto de vista técnico. Además de su clara obsolescencia como mecanismo censal en un contexto de creciente informatización, la literatura ha señalado numerosos problemas entre los que cabe citar las distorsiones que el impuesto provoca sobre el ahorro y la inversión, con sus consecuentes costes de eficiencia, su carácter potencialmente confiscatorio debido al gravamen repetido de una misma base y su limitado poder redistributivo, al menos en su actual configuración. Consideraciones de este tipo explican que el impuesto haya desaparecido en la gran mayoría de los países de nuestro entorno y motivaron en su momento la decisión de suprimir el IP (mediante la Ley 4/2008, de 23 de diciembre) que se instrumentó a través de una bonificación del 100% en su cuota íntegra, básicamente por dos razones: la primera porque así se dejaba en vigor el resto de la Ley de este impuesto, a la que se remiten las normas reguladoras de otros tributos en diversas materias, y la segunda porque si su hubiese derogado el impuesto, el espacio fiscal vacante podría haber sido ocupado por las Comunidades Autónomas estableciendo impuestos propios sobre el patrimonio de las personas físicas. El impuesto estuvo temporalmente suprimido durante los ejercicios 2008, 2009 y 2010 pero en 2011, en un escenario de desplome de los ingresos tributarios, el legislador lo reactivó mediante la supresión de la precitada bonificación en cuota del 100% y posteriormente se ha ido prorrogando anualmente su vigencia hasta nuestros días, aunque hay que notar que la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014) volvió a

recomendar su supresión, derivando la parte de sus hechos imponible ligada a la propiedad inmobiliaria hacia un nuevo diseño del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

30. Con todo, no existe unanimidad sobre la deseabilidad de la supresión del IP. Desde ciertas posiciones ideológicas, el impuesto, con todos sus defectos, se ha visto tradicionalmente como un instrumento redistributivo potencialmente importante. Desde una perspectiva teórica, esta postura se ha visto reforzada recientemente por una serie de estudios que recomiendan la introducción de impuestos sobre el patrimonio como instrumento para luchar contra una excesiva acumulación de la riqueza en manos de una pequeña minoría. También existen argumentos más pragmáticos para el mantenimiento del impuesto como una fuente significativa de ingresos (con una recaudación cercana a los mil millones de euros en años recientes) a la que no se debería renunciar, especialmente en momentos de estrechez presupuestaria como los vividos en los últimos años.

31. Existe acuerdo dentro de la Comisión en que, ante el mantenimiento transitorio o definitivo del IP, su normativa debería revisarse para paliar algunos de sus principales problemas. En concreto, creemos necesaria la determinación por parte del Estado de una base imponible homogénea y un mínimo exento amplio igual en todo el territorio nacional. La capacidad normativa de las CCAA afectaría exclusivamente al establecimiento de la tarifa del impuesto, así como a la aprobación de posibles deducciones o bonificaciones de la cuota vinculadas a circunstancias personales y familiares del sujeto pasivo, sin que ello pueda suponer una desfiscalización de hechos imponible. Por otra parte, debería actualizarse y clarificarse la regulación existente sobre el límite máximo de tributación efectiva referido a la cuota conjunta por IRPF y por IP que pretende evitar la posible confiscatoriedad del tributo.

32. En lo que no existe acuerdo en el seno de la Comisión es en la conveniencia de establecer o no un nivel mínimo de tributación, que también afectaría, en su caso, a las Comunidades forales. Algunos de los miembros de la misma que se pronuncian por la existencia de este mínimo de tributación lo argumentan en base a las distorsiones económicas que se podrían derivar de la movilidad interterritorial hacia las Comunidades que decidan suprimir este tributo. Por otro lado, los miembros de la Comisión que consideran que no debe establecerse este mínimo recomiendan que la aplicación del IP por las Comunidades Autónomas tenga, como tiene ahora *de facto*, carácter opcional, permitiendo en aras de la autonomía que aquellas Comunidades que deseen mantenerlo lo hagan, pero sin obligar a las demás a seguir aplicando un impuesto muy cuestionado. En este escenario, el tributo mantendría su titularidad estatal, lo que asegura la capacidad del Estado para revisar el estatus del impuesto si se considera necesario en el futuro. Este carácter de tributo voluntario debería situar al IP en el mismo plano que los tributos propios en cuanto a la determinación de su recaudación normativa, que sería nula. Por supuesto, tampoco se contemplaría ningún tipo de compensación por parte del Estado para las CCAA que decidiesen no exigirlo. La forma de regular este carácter opcional del tributo podría estar en línea con la aplicada para los impuestos municipales que no son de exacción obligatoria.

## 5. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

33. Otra figura controvertida dentro de la imposición sobre la riqueza es el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Aunque este tributo ha despertado en ocasiones un fuerte rechazo social, a diferencia de lo que sucede con el Impuesto sobre el Patrimonio, se trata de una figura ampliamente respaldada por la literatura hacendística, fundamentalmente con argumentos de redistribución y de moderación de la tendencia intergeneracional a la concentración de la riqueza y que existe además en la mayoría de los países de nuestro entorno. Por otra parte, se trata también de un impuesto con una capacidad recaudatoria no desdeñable (en torno a los 2.200 millones de euros en 2014). Por todo ello, la Comisión no ve razones para derogar el ISD con carácter general o para permitir su supresión en la práctica en ciertas Comunidades y sí para introducir unos niveles mínimos de tributación que impidan que una posible espiral de competencia a la baja termine con la práctica desaparición del tributo, al menos en las transmisiones de riqueza entre familiares directos. Estos mínimos deberían aplicarse también a las Comunidades forales.

34. De todos los impuestos actualmente vigentes en España el ISD es el que está regulado por una ley más antigua, que data de 1987. Pese al tiempo transcurrido, la regulación de algunas cuestiones básicas se mantienen tal y como figuraba en su Ley de creación. Aunque la renta per cápita española casi se ha triplicado en este período de tiempo, no se han modificado ni las bases imponibles ni la tarifa previstas en la norma original. Resulta por tanto urgente una actualización de la normativa básica del impuesto que debería servir también para establecer una base liquidable homogénea y para revisar ciertos elementos de la estructura del tributo.

35. A tal efecto se podría seguir el modelo propuesto en el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014), en el que se aboga por la introducción de un mínimo exento único que proporcionaría progresividad a una tarifa lineal que podría variar entre el 4-5% y el 10-11% según el grado de parentesco, así como por la supresión del actual sistema de coeficientes multiplicadores en función del grado de parentesco y del patrimonio preexistente del heredero.

36. También sería conveniente revisar o clarificar algunas reducciones, incluyendo las relacionadas con los seguros de vida y con la transmisión de empresas familiares. En este último caso, sería importante clarificar los requisitos exigidos para su aplicación, lo que ayudaría a incrementar la seguridad jurídica que la aplicación de esta reducción genera. Otro elemento importante cuya regulación debería mejorarse en la ley estatal es el régimen de aplazamientos para situaciones de iliquidez de los activos recibidos, introduciendo un mayor automatismo que reduzca la incertidumbre y ayude a evitar situaciones confiscatorias derivadas de la necesidad inmediata de obtener liquidez para el pago de las cuotas del impuesto.

37. Por último, la nueva regulación estatal del ISD debe tratar de evitar los problemas técnicos no resueltos en su descentralización actual, como los que tienen que ver con los puntos de conexión o las cláusulas antielusión para evitar estrategias frecuentes de traspasos previos de los hechos imponibles

hacia figuras con menor o nula tributación; como las compraventas aplazadas a muy largo plazo entre familiares, con uso abusivo de la no sujeción en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas por extinción del condominio. La mejora del cálculo de la recaudación normativa del impuesto también ayudaría a internalizar mejor los costes y beneficios derivados de la movilidad de contribuyentes, reduciendo los incentivos actuales para una competencia desleal a la baja entre CCAA en términos de los tipos de este impuesto.

## **6. El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados**

38. El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados es una figura peculiar de nuestro sistema tributario, con escaso parangón en los sistemas comparados y que implica en ocasiones una suerte de doble imposición penalizadora sobre las transacciones económicas, cuando ya existen figuras más adecuadas para gravar los aumentos de la capacidad de pago generados por las mismas. El impuesto presenta, además, una estructura legal y unos métodos de gestión arcaicos que no han cambiado significativamente desde el siglo XIX.

39. Para mitigar los problemas que esta figura plantea y tratando de mantener su potencial recaudatorio, la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014) recomendaba su supresión junto con la incorporación del grueso de la capacidad de pago gravada por ella a un IBI redefinido. Aunque esta opción debería valorarse cuidadosamente, la Comisión considera que no es viable a corto plazo, como tampoco lo es la desaparición sin más del impuesto dada su aportación recaudatoria a la financiación autonómica, de cerca de 6.000 millones de euros en 2014.

40. En lo concerniente a su normativa básica, la necesaria actualización del ITPAJD debería centrarse en incorporar valoraciones más objetivas en las transmisiones de inmuebles, substituyendo o definiendo con precisión el vago criterio del “valor real” que se utiliza en el impuesto y acercándolo en la medida de lo posible al valor de mercado. No obstante, dadas las dificultades existentes para conocer los precios reales de cierre de las transacciones, una posible alternativa sería establecer públicamente un criterio explícito de fijación de las bases imponibles a partir del valor catastral, revisable anualmente en función de las condiciones del mercado en cada población, y siempre bajo la posibilidad de impugnación motivada.

## **7. Tributos propios y fiscalidad ambiental**

41. Pese a las restricciones que la normativa española impone al establecimiento de tributos propios por parte de las Comunidades Autónomas, estas no han renunciado a ejercer su poder tributario y han creado numerosos impuestos de esta naturaleza. Su establecimiento ha dado lugar a una elevada litigiosidad, con frecuentes recursos ante el Tribunal Constitucional y competencia entre

administraciones para ver quién establecía antes un determinado tributo con el fin de impedir que lo hiciese el otro o de reclamar una compensación por su supresión.

42. Con el fin de reducir la conflictividad, sería deseable una mayor coordinación entre el Gobierno central y los autonómicos. Una posibilidad a estudiar sería establecer un mecanismo de comunicación previa entre ambas administraciones en relación con posibles proyectos de creación de nuevos impuestos autonómicos, posiblemente a través de la comisión normativa dependiente del CPFF que ha sido propuesta en el párrafo 6.a) de este capítulo como mecanismo para el seguimiento y actualización de la normativa estatal sobre tributos cedidos.

43. Muchos de los impuestos propios creados hasta la fecha por las CCAA son de naturaleza ambiental o “verde” y gravan determinadas instalaciones o actividades que inciden negativamente sobre el medio ambiente a través de emisiones y vertidos. La razón es que la Administración central española ha demostrado hasta el momento poco interés por la fiscalidad ambiental, lo que ha permitido a las Comunidades Autónomas encontrar hechos impositivos no gravados por el Estado con relativa facilidad. Sin embargo, esta situación podría cambiar en el futuro inmediato, en parte por la presión de la Unión Europea para establecer ciertos tributos ambientales y, en parte, por la creciente conciencia sobre la importancia de los problemas de esta índole y por la necesidad de financiar los compromisos adquiridos por nuestro país en relación con la lucha contra el cambio climático. En consecuencia, parecería prudente anticiparse al previsible conflicto entre tributos propios autonómicos y nuevos tributos estatales y reordenar este ámbito fiscal. Una posible forma de hacerlo sería a través de una ley marco de fiscalidad ambiental que atribuyera las distintas figuras impositivas o los hechos impositivos relevantes a los diferentes niveles de gobierno teniendo en cuenta el alcance espacial de los hechos gravables<sup>11</sup>. En el caso de las figuras que se atribuyeran a las CCAA, la ley marco fijaría los elementos de cada impuesto hasta la determinación de la base liquidable, su carácter potestativo u obligatorio y un rango para el establecimiento autónomo de las tarifas y en su caso deducciones. El contenido de la ley se acordaría con las CCAA para integrar los impuestos propios ya existentes. Una solución de este tipo podría ser también extensible a otros ámbitos en los que se plantean problemas similares.

## **8. Tasas y copagos**

44. Sería conveniente dotar a las Comunidades Autónomas de competencias normativas sobre instrumentos de copago, especialmente en el caso de la sanidad, pero posiblemente también en otros servicios de su competencia. Esta cesión es deseable por un doble motivo. El primero es que parece lógico poner en manos de la administración gestora del servicio un importante instrumento de gestión que puede ayudar a disciplinar la demanda. Y el segundo es que el copago podría ser una fuente

---

<sup>11</sup> Entre estos estarían las emisiones de CO<sub>2</sub> y de óxidos nitrosos, las emisiones de los vehículos de motor, los residuos industriales y peligrosos o tóxicos, los residuos de envases, embalajes y bolsas, así como los vertidos marinos o en aguas interiores.

significativa y apropiada de ingresos para la financiación de ciertos servicios públicos con beneficios perfectamente divisibles y fácilmente identificables a nivel individual.

45. Las Comunidades Autónomas deberían tener libertad para modificar al alza o a la baja sus tarifas de copago, dentro de ciertos límites fijados por el órgano que corresponda, pero siempre asumiendo íntegramente las consecuencias presupuestarias de tales decisiones. Con este fin, podría resultar conveniente una nueva redacción de los artículos correspondientes de la LOFCA para otorgar mayor seguridad jurídica a las iniciativas de las CCAA en materia de copago, o incluso una ley marco de tasas y precios públicos que fije horquillas para el establecimiento de copagos en sanidad, educación y servicios sociales.

## **9. Administración tributaria**

### **9.1. Situación actual**

46. En la aplicación del sistema tributario de régimen común intervienen la Agencia Estatal de Administración Tributaria<sup>12</sup>, con competencias exclusivas sobre las grandes figuras impositivas (IRPF, IVA, Impuesto de Sociedades y la gran mayoría de los Impuestos Especiales), y las Administraciones tributarias de las CCAA que, además de los tributos propios de cada Comunidad, se encargan de gestionar, por delegación del Estado, los tributos cedidos de naturaleza patrimonial (Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y, de forma compartida, el Impuesto sobre el Patrimonio) así como los tributos sobre el juego y los Impuestos Especiales con capacidad normativa cedida. Esta distribución de las competencias de aplicación está regulada en el art. 54 de la Ley 22/2009, sin que se haya modificado sustancialmente en los sucesivos sistemas de financiación autonómica.

47. La experiencia comparada muestra muchas variantes de modelos de Administración tributaria, explicadas normalmente por las peculiaridades de la descentralización política y fiscal existentes en cada país. En el caso de España, el modelo basado en el reparto de competencias por figuras suele calificarse como “híbrido”, situándose entre las alternativas polares de una única Administración tributaria dependiente del Gobierno central y aquella en la que la gestión es realizada íntegramente por los Gobiernos subcentrales. Este modelo ha estado condicionado, en gran medida, por la opción de descentralización tributaria basada esencialmente en la compartición de la mayoría de los tributos de titularidad estatal. Como ya se ha apuntado en este capítulo, precisamente una de las ventajas de la fórmula de los impuestos cedidos es que permite mantener en todo el territorio una estructura básica común de las principales figuras tributarias, lo que facilita su gestión, con la consiguiente reducción de costes de administración y cumplimiento.

---

<sup>12</sup> En los términos previstos en el art. 83 de la Ley General Tributaria, la aplicación de los tributos comprende, entre otras, todas las actividades administrativas dirigidas a la información y asistencia a los obligados tributarios y a la gestión, inspección y recaudación.

48. El aprovechamiento satisfactorio de las ventajas de la cesión de tributos no se logra simplemente delimitando legalmente qué administración posee las competencias para gestionar cada figura. En primer lugar, si el Estado y las CCAA comparten de forma sustancial el rendimiento de las principales figuras del sistema fiscal (con la excepción del Impuesto de Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de No Residentes) parece razonable que ambos niveles de gobierno intervengan en el diseño de la política de administración de esos tributos, incluida la determinación de los objetivos y planes de actuación y la asignación de recursos a las distintas tareas de gestión a lo largo del territorio, todo ello sin perjuicio de las competencias propias del Estado derivadas del art. 149.1.14ª de la Constitución. En segundo lugar, para conseguir un mejor cumplimiento tributario a nivel global es necesario aprovechar las economías de escala y de especialización presentes en cualquier sistema tributario descentralizado, lo que recomienda compartir recursos materiales y humanos entre administraciones. En tercer lugar, la gestión de un sistema tributario descentralizado requiere contar con mecanismos de coordinación vertical y horizontal que funcionen con efectividad, siendo especialmente relevantes los encargados de facilitar, con regularidad y oportunidad temporal, los necesarios intercambios de información entre administraciones.

49. Desde que en 1997 las CCAA de régimen común pasaron a participar en las grandes figuras del sistema tributario, las sucesivas leyes de cesión de tributos han contemplado la necesidad de potenciar la coordinación entre la AEAT y las Administraciones tributarias de las CCAA. En los sucesivos sistemas de financiación, se crearon órganos de coordinación de carácter técnico, ubicados formalmente en el organigrama de la AEAT, y en cuyas reuniones participa personal directivo de ambos niveles de administración. En el sistema vigente, la Ley 22/2009 establece dos órganos con esta misión, ambos dentro de la estructura organizativa de la AEAT: el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria (art. 65), y los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria (art. 66). El primero se concibe como un órgano colegiado multilateral encargado de coordinar la gestión de los tributos cedidos entre la AEAT y las Administraciones tributarias de las CCAA, mientras que los segundos, de carácter bilateral, tienen encomendado dirigir y coordinar la gestión de los tributos cedidos en cada territorio autonómico. En cuanto a sus funciones, la Ley 22/2009 recoge en ambos artículos un listado muy amplio y detallado de actividades y tareas tanto de índole estratégica como operativa, siendo complicado echar en falta alguna relevante.

50. Aunque desde la segunda mitad de los años noventa se han producido avances, existe un consenso amplio, especialmente entre los responsables de las CCAA, de que el nivel de coordinación efectiva proporcionado por estos órganos es bastante limitado. En la misma dirección, los informes de organismos internacionales en esta materia suelen hacer mención al impacto negativo que la falta de coordinación tiene sobre el cumplimiento tributario en España, destacándose dos hechos principales: el fraccionamiento de la información entre administraciones y el desaprovechamiento del potencial que proporcionaría el uso compartido de los recursos disponibles, especialmente los relacionados con las tecnologías de la información. Debe tenerse en cuenta además que la cesión plena a las CCAA de los

impuestos patrimoniales supuso desde los años ochenta el abandono de su control por parte de la Administración central, a pesar de ser titular de los mismos, lo que ha provocado que la información que genera su gestión quede circunscrita dentro de cada Comunidad, impidiendo su utilización en la gestión de otros hechos imposables por parte del resto de administraciones.

51. El anterior diagnóstico revela que las carencias de coordinación del actual modelo de Administración tributaria no son un problema de identificación de las actividades y tareas a las que esta coordinación debe extenderse, pues están reguladas legalmente con exhaustividad, sino consecuencia del inadecuado funcionamiento de los órganos diseñados para llevarlas a cabo. Como podía esperarse, la simple incorporación formal al organigrama de la AEAT de ambos Consejos no garantiza *per se* su operatividad real. La inercia derivada de la tradicional posición preeminente del Gobierno central en la gestión de un sistema tributario de su titularidad, así como la escasa cultura de gestión compartida existente en España, han influido debilitando la capacidad ejecutiva de estos órganos, que se han convertido *de facto* en una suerte de órganos consultivos. Además, hay que tener en cuenta que en ambos Consejos, con independencia de su composición, la Administración central siempre posee mayoría de voto. La sensibilidad de la información tributaria y los riesgos potenciales de su uso espurio fuera del ámbito de la AEAT suelen servir para justificar, desde la posición del Estado, esta reorientación de los mecanismos institucionales de coordinación.

### **9.2. Propuesta de Administración tributaria integrada**

52. La Comisión considera que un modelo de Administración tributaria integrada es la alternativa más recomendable para superar los problemas expuestos en el diagnóstico anterior. La esencia de este modelo está en la articulación institucional de un marco de gobernanza de la gestión tributaria en el que participen el Estado y las CCAA. El propósito es hacer corresponsables de la aplicación del sistema fiscal a ambos niveles de gobierno, con el objetivo común de alcanzar el mejor cumplimiento tributario, uniformemente a lo largo de todo el territorio nacional. Para su instrumentación es deseable que todos los gobiernos implicados participen de forma regular en los órganos de decisión donde se conforma y dirige la política de gestión del sistema tributario. Esta participación conjunta contribuiría además a favorecer la responsabilidad fiscal, en la medida que haría más visible el papel de cada gobierno en el ejercicio del poder tributario, algo muy deseable a la vista de la incorrecta percepción que revelan los contribuyentes respecto de quién establece y exige los diferentes impuestos. Un modelo de administración integrada como el que se propone debería incluir también a las Comunidades de régimen foral, sin menoscabo de sus competencias de gestión de base constitucional. Sin la participación de estas Comunidades no se afrontaría plenamente la corrección de los problemas de coordinación, compartición de la información, economías de escala, etc. que recomiendan su adopción.

53. Debe advertirse que esta participación conjunta no puede ser identificada con un modelo de gestión fraccionada del sistema tributario, donde cada Comunidad Autónoma sea competente para gestionar

todos los tributos generados en su territorio, ya fuese bajo un criterio de residencia de los sujetos pasivos o de realización territorial de los hechos imposables. Esa opción no es recomendable pues además de impedir el aprovechamiento de las ganancias de eficiencia derivadas de la gestión integral del sistema fiscal, introduciría incentivos perversos para que cada Comunidad actuase estratégicamente con el objetivo de maximizar la recaudación en su territorio, con importantes efectos negativos sobre el cumplimiento tributario en el conjunto del país.

54. Para alcanzar una integración realmente efectiva, la participación conjunta del Estado y de las CCAA en la gobernanza de la Administración tributaria debe ser simétrica respecto de las competencias asignadas legalmente a cada nivel de gobierno. Por razones de eficiencia en el diseño institucional y teniendo en cuenta la titularidad estatal de la práctica totalidad de los tributos exigidos, parece adecuado que esta participación se materialice dentro de la estructura organizativa de la AEAT, bajo la forma de un consejo directivo de gestión del sistema tributario. Por ello, las CCAA deberían redefinir también los órganos de gobierno de sus Administraciones tributarias, con el fin de hacer realidad la integración en el nuevo órgano de gobierno conjunto. En cuanto a la composición de este consejo directivo, la cuestión fundamental a resolver es la distribución de puestos entre el Estado y las CCAA, siendo deseable que el mismo contase con un consenso político muy amplio y estable. El consejo directivo de la Agencia Tributaria Estatal de Canadá podría ser una referencia a considerar. Por razones de operatividad, una posibilidad a contemplar podría ser establecer un comité ejecutivo del consejo de dirección, en el que por turnos rotatorios (anuales o bienales) estuviesen representadas, junto con el Estado, al menos la mitad de las CCAA, con una división igualitaria de los votos entre ambos niveles de gobierno.

55. Entre las competencias principales del nuevo consejo directivo deberían contemplarse: a) el diseño y aprobación de los planes estratégicos de actuación tanto de la AEAT como de los servicios o agencias autonómicas, al menos en lo concerniente a los impuestos cedidos; b) la elaboración de los protocolos de acceso a la información compartida, así como la regulación de los intercambios de información entre administraciones, siempre bajo el cumplimiento estricto de los requisitos de confidencialidad y uso profesional; c) el desarrollo de programas para la utilización de servicios comunes, especialmente los relacionados con el desarrollo de aplicaciones informáticas y telemáticas o la formación de personal; d) la aprobación de la política de recursos humanos y de inversiones, incluidas sus implicaciones presupuestarias; e) la evaluación periódica de los resultados de funcionamiento de las distintas administraciones integradas, en términos de costes, eficiencia y eficacia. En relación con esta última función, el consejo directivo sería el responsable de rendir cuentas tanto ante las Cortes Generales como ante los correspondientes parlamentos autonómicos, siempre de conformidad con la delimitación de competencias establecida legalmente.

56. Por último, debe aclararse que el grado de integración en un modelo de esta naturaleza debe contemplarse como una cuestión de grado, en el que se puede profundizar en el tiempo. En este sentido, el máximo nivel de integración podría alcanzarse con la constitución de una única

Administración tributaria, de titularidad mixta del Estado y de las CCAA. En esta alternativa, la gobernanza compartida se extendería, además de los elementos señalados, a la organización y al desarrollo de todas las funciones y tareas necesarias para la gestión del sistema tributario. No obstante, en un primer momento, la Comisión considera adecuado afrontar la puesta en marcha del modelo de administración integrada con el alcance expresado en los puntos anteriores, respetando la actual delimitación competencial en cuanto a la gestión de las diferentes figuras tributarias, sin perjuicio de los cambios operativos que se pudieran proponer en el seno del nuevo consejo directivo.

57. En esta primera etapa del modelo de administración integrada, la figura del Consorcio, regulada en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, podría ser la figura más adecuada para instrumentar jurídicamente esta integración. Esta figura permite la coexistencia de las personalidades jurídicas de las diferentes Administraciones tributarias integrantes con el establecimiento de una nueva entidad con estatuto y órganos de gobierno propios. Además, la nueva entidad podría contar con su propio régimen presupuestario, de contabilidad, y de control económico-financiero y patrimonial, incorporado al de la administración pública de adscripción, en este caso, la AEAT.

#### **Referencias**

Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014). *Informe*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administración Pública.

<http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>

## CAPÍTULO 4:

### NECESIDADES RELATIVAS DE GASTO, NIVELACIÓN Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

#### 1. Introducción y cuestiones generales

1. La solidaridad interterritorial cuenta con un sólido anclaje constitucional. En particular, el Estado de las Autonomías se ha construido sobre la base de un “deber de auxilio recíproco” o de “recíproco apoyo y mutua lealtad” avalado repetidamente por el Tribunal Constitucional, por ejemplo en la Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, la Sentencia 96/1986, de 10 de julio y la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre. A partir de lo anterior, la equidad se concreta en la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, sin perjuicio de que esas prestaciones puedan modularse como consecuencia del ejercicio de las competencias de las CCAA en materia tributaria. Finalmente, la nivelación es un mecanismo para el desarrollo práctico de lo anterior, instrumentado a través del sistema de financiación autonómica (SFA).

2. Los esfuerzos de nivelación interterritorial en los países de estructura federal son muy diversos como consecuencia de las divergencias en factores de naturaleza económica, social y política, pero también de la historia de cada país. En particular, la nivelación interterritorial tiende a ser mayor en países más comprometidos con la idea de la cohesión social y en los que el anclaje al ámbito común o federal es más fuerte; por ejemplo, porque su origen sea un país unitario. En España es esperable que exista una nivelación fuerte por ambas razones.

3. Existe un amplio consenso en que la nivelación interterritorial que incorpora el sistema de financiación de las CCAA de régimen común es mejorable. Y para ello deben abordarse una serie de cuestiones de naturaleza diversa, algunas técnicas y otras de carácter fundamentalmente político. La literatura económica no ofrece evidencia clara sobre el posible efecto neto de la nivelación sobre el crecimiento y la eficiencia económica. En consecuencia, los criterios técnicos ofrecen una guía muy limitada a la hora de fijar el grado de nivelación, que, como ocurre en todos los países, acaba siendo en gran medida una decisión política. Como tal, no corresponde a la presente Comisión, sino a la esfera política de debate entre los representantes elegidos por la ciudadanía.

4. El funcionamiento del SFA vigente origina diferencias de financiación por habitante y por habitante ajustado entre las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía que no solo responden a las variables y ponderaciones que en el modelo persiguen captar las diferencias en las necesidades de gasto o a las capacidades fiscales. El motivo es que reflejan también la sedimentación del criterio de *statu quo* y del criterio de coste efectivo aplicado en el momento del traspaso de cada competencia, elementos que se deberían superar en una fase madura de la descentralización. No existen ejemplos en el panorama internacional ni justificaciones en la literatura

comparada de que este criterio tenga un peso relevante. El nuevo sistema debería ser capaz de justificar por sí mismo y de forma más transparente y objetiva las diferencias en la financiación entre CCAA para evitar los sentimientos de agravio comparativo.

5. Las diferencias de financiación por habitante son todavía mayores cuando se comparan las CCAA de régimen común y las Comunidades forales. La singularidad institucional de estas últimas, reconocida en la Constitución, se concreta financieramente a través de los mecanismos previstos en el concierto vasco y el convenio navarro. Los resultados de esta concreción ponen en evidencia la no participación de las Comunidades forales en la solidaridad interterritorial y la igualdad de acceso a los servicios públicos del conjunto de las Comunidades. No abordar los problemas de equidad que de esa situación se derivan afecta a la estabilidad del sistema de financiación de las Comunidades de régimen común y, más en general, a la estabilidad institucional del Estado de las Autonomías.

6. En el modelo vigente de financiación de las CCAA de régimen común, los flujos niveladores son el resultado final de una multiplicidad de fondos y ajustes que complica y hace opaco el sistema. La Comisión entiende que debe simplificarse, reduciendo unos y otros. Además, una vez establecidos los criterios y fórmulas de nivelación, se deben respetar y asumir los resultados, sin caer en la tentación de corregir o compensar mediante fórmulas que complican y desnaturalizan sobremanera el modelo y producen resultados incomprensibles en términos económicos.

7. El alcance de la nivelación depende fundamentalmente de cuánto se nivela, es decir, del porcentaje de la financiación sujeta a nivelación. En el actual modelo ese porcentaje sería del 75% y se justifica por el peso de los servicios públicos fundamentales en el gasto autonómico. Nada impide alterar ese porcentaje, a la baja o al alza, llegando incluso al 100% si se desea una nivelación plena de todos los servicios, pero esta es una decisión política que va más allá de la discusión técnica. En el terreno de la eficiencia económica existen argumentos a favor y en contra de una nivelación plena, pero la decisión final con respecto al grado de nivelación tendría que sopesar el objetivo de eficiencia junto al de equidad, lo que nos lleva de nuevo a la dimensión eminentemente política del grado de nivelación.

8. En este sentido, una forma de concretar la nivelación es la priorización de ciertos servicios en el caso de que la nivelación no sea completa. Si la financiación de dichos servicios no es condicionada, la nivelación garantiza que todas las Comunidades disponen de recursos similares para prestarlos a un cierto nivel, pero no que hagan efectivamente el mismo gasto. Esa nivelación de la financiación puede tener sin embargo una razón de ser en el caso de los servicios públicos fundamentales, pues la evidencia confirma que las Comunidades buscan parecerse más en su gasto por unidad de necesidad en los servicios sanitarios y educativos que en el resto. Para conseguirlo, las que disponen de menos recursos dedican mayores porcentajes de los mismos a esos servicios fundamentales. Esos distintos esfuerzos implican que en la parte de los servicios que no se nivela sus gastos sean más desiguales, pues las condiciones financieras de las Comunidades no son realmente las mismas. Cuantitativamente, la desigualdad puede ser la misma si la nivelación toma como referencia el gasto en servicios

fundamentales o un porcentaje equivalente de los recursos a nivelar que no llega a 100, pero la primera opción ofrece una referencia concreta del alcance de la nivelación.

9. Además del alcance de la nivelación (cuánto o qué se nivela), es necesario decidir la referencia utilizada para nivelar. Un criterio puede ser la corrección de las diferencias de recursos derivadas de la distinta capacidad fiscal de las Comunidades –derivadas a su vez de sus diferencias en renta por habitante–, mediante la nivelación de sus recursos per cápita, como ocurre en Canadá. Pero la nivelación interterritorial en España va más allá y toma como referencia las diferencias en las necesidades de gasto y en el coste de los servicios, y no solo en la capacidad fiscal. Esta opción es más ambiciosa pues exige contar con indicadores adecuados de necesidades y costes, no siempre fáciles de objetivar y consensuar. Para lograr ese objetivo y que los resultados sean estables debería hacerse un mayor esfuerzo en el cómputo de los indicadores de las diferencias de necesidad y de coste entre las Comunidades, incorporando las lecciones relevantes de la experiencia de otros países con mayor trayectoria en este campo, como Australia.

10. El procedimiento que se utiliza en España para cuantificar las necesidades relativas de gasto de las CCAA ocupa una posición intermedia en cuanto a su grado de complejidad en relación con los métodos utilizados en otros países descentralizados. En algunos de ellos, la población es el único criterio utilizado para la fijación de las necesidades de gasto, mientras que en otros esta variable se corrige utilizando estimaciones muy complejas y detalladas de los costes relativos de provisión de cada servicio en distintos territorios. En opinión de la Comisión, ambos modelos extremos presentan problemas, por lo que se recomienda mantener el enfoque actual, basado en una fórmula relativamente sencilla, pero que incorpora alguna de las variables con un mayor impacto sobre la demanda de los principales servicios gestionados por las CCAA y sobre sus costes unitarios de provisión. Se recomienda también mantener la práctica actual de utilizar esta fórmula para calcular una población ajustada por diferenciales de coste que sirva de base para los cálculos que exige el SFA. Dentro de este marco, la Comisión considera que existe un margen apreciable para afinar el cálculo de las necesidades relativas, de acuerdo con las recomendaciones que se recogen en el presente capítulo.

11. A estos efectos, se recomienda crear una comisión que dé soporte al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) en el análisis de las necesidades de gasto a instancias del propio Consejo. Una comisión que debería ser técnica, formada por expertos reputados, e independiente del Gobierno central y los autonómicos.

12. La Comisión considera necesario elaborar uno o varios indicadores de población ajustada que recojan explícitamente las necesidades relativas de gasto ligadas a todas las competencias descentralizadas que han sido asumidas por las CCAA de régimen común (las llamadas competencias homogéneas). Este indicador debería recalcularse cada año con información actualizada. A efectos de los cálculos del sistema, podría utilizarse una media móvil de los indicadores correspondientes a varios ejercicios, con el fin de suavizar los ajustes de escala en los servicios.

13. La financiación total a competencias homogéneas de cada Comunidad Autónoma debería determinarse a partir de sus necesidades de gasto y de su capacidad fiscal (ingresos normativos por tributos cedidos), de acuerdo con el grado de nivelación que se acuerde y se canalizaría a través de la estructura de fondos que se describe en la sección 5 del presente capítulo. La financiación de las competencias singulares o no homogéneas se realizaría mediante transferencias específicas no condicionadas.

## **2. Estructura general del indicador de población ajustada**

14. La Comisión recomienda mantener la estructura básica de la actual fórmula de necesidades de gasto/población ajustada. Así pues, la población ajustada de las CCAA de régimen común en un año dado se calcularía repartiendo entre ellas una cantidad total de unidades igual a la población total del territorio de régimen común contenida en el Padrón, a 1 de enero del mismo año, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Para realizar este reparto se procedería, en primer lugar, a dividir el total de unidades disponible en una serie de bloques que corresponderían a los principales grupos de competencias autonómicas. El volumen total de unidades asignado a cada bloque se repartiría después entre las CCAA en proporción a sus pesos respectivos en las variables de reparto relevantes en cada caso. Si hubiera varias variables de reparto asociadas con un grupo competencial, su distribución entre Comunidades se haría asignando ponderaciones que habrán de sumar a la unidad.

15. La Comisión recomienda que, exclusivamente a efectos del cálculo de las necesidades, se establezcan cuatro bloques, que corresponderían a la sanidad, la educación, los programas de protección social y el resto de los servicios autonómicos, a los que por brevedad se denominará otros servicios. Siguiendo las recomendaciones de la literatura técnica y la práctica habitual en otros países, se recomienda que las ponderaciones de estos cuatro bloques reflejen el peso de los correspondientes grupos de competencias en el gasto observado del conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común en el pasado reciente, posiblemente utilizando una media móvil de varios ejercicios. A estos efectos, habría que deducir de los gastos observados los intereses y la parte que se financia con transferencias condicionadas, como pueden ser las ayudas de los Fondos Estructurales europeos o la financiación específica del Gobierno central para competencias singulares, con el fin de aislar aquellas partidas de gasto que han de financiarse con los recursos que proporciona el sistema de financiación general.

16. Los bloques que se describen en el párrafo anterior son solo una construcción útil para el cálculo de las necesidades de gasto y no implicarían restricción alguna sobre la autonomía de los Gobiernos autonómicos para decidir la composición de su gasto.

17. Para cada uno de los bloques deberán establecerse una o varias variables de reparto. Al menos una de estas variables sería un indicador de población que aproximaría la demanda de los servicios relevantes a través del número de usuarios reales o potenciales de los mismos, posiblemente

ponderados por la intensidad de uso. Aquí se engloban factores hoy ya relevantes a la hora de computar los habitantes ajustados, como la estructura demográfica y otros que podrían incorporarse si se considera conveniente. A este indicador básico de demanda se le añadirían variables correctoras adicionales con el fin de recoger el impacto de aquellos factores que puedan incidir significativamente sobre los costes medios por usuario de los servicios relevantes en los distintos territorios. Las variables correctoras deberían contemplar al menos factores territoriales como la insularidad, la extensión del territorio y la dispersión de la población, así como la existencia de costes fijos. La ponderación de las variables correctoras debería fijarse teniendo en cuenta la evidencia empírica sobre el impacto de los factores considerados sobre los costes de provisión de los servicios.

### **3. Recomendaciones sobre los indicadores de necesidad**

18. La Comisión considera que sería aconsejable introducir algunas variables nuevas en la fórmula de necesidades de gasto o sustituir algunos de los indicadores actuales por otros que aproximen mejor la demanda de determinados servicios o los diferenciales relevantes de costes unitarios. En esta sección se ofrecen algunas recomendaciones en este sentido, comenzando por los indicadores básicos de demanda para los distintos tramos de financiación, para continuar con las correcciones por costes fijos y factores geográficos.

#### **3.1. Sanidad**

19. El indicador básico de necesidades de gasto sanitario que se utiliza en el modelo actual es una variable de población protegida por el Sistema Nacional de Salud ponderada por el nivel relativo de gasto sanitario que se observa en cada tramo de edad. La Comisión recomienda mantener este indicador, pero considera que sería aconsejable actualizarlo periódicamente, revisando las ponderaciones asignadas a los distintos tramos de edad y posiblemente sus definiciones para recoger posibles cambios en el perfil de gasto con la edad.

20. En coherencia con el reciente cambio en la normativa relevante, en los últimos ejercicios se ha excluido de la población protegida a efectos del SFA a algunos grupos de población, entre los que destacan los extranjeros que pese a estar ilegalmente en el país están empadronados en España, que han perdido en parte su derecho a la asistencia sanitaria pública. Puesto que la exclusión de la sanidad pública no es total (pues se mantiene el acceso para los niños y las embarazadas y en casos de urgencia) convendría que sean considerados a efectos del cálculo de la población protegida equivalente que se utiliza en el SFA.

### **3.2. Educación**

21. El indicador básico de necesidades de gasto educativo que se utiliza en el sistema actual es la población de 0 a 16 años de edad de acuerdo con el Padrón. La Comisión considera que esta variable no es la más adecuada para esta función porque no coincide ni con el tramo de edad en el que la enseñanza es obligatoria (de 6 a 15 años) ni con aquel en el que las tasas de escolarización son más elevadas (3 a 17 o 18) y porque no recoge en absoluto al alumnado universitario.

22. En relación con la población entre los 0 y los 3 años, se podría plantear considerar bien población empadronada o bien niños efectivamente matriculados en centros públicos. En cuanto a la educación universitaria, podrían plantearse diferentes fórmulas para garantizar una adecuada asignación de recursos entre CCAA teniendo en cuenta la movilidad de estos alumnos. Una opción sería computar los matriculados reales en las universidades públicas de cada Comunidad independientemente de la Comunidad de origen. Otra posibilidad sería computar la población potencial en edad universitaria residente en cada Comunidad y articular algún mecanismo entre CCAA para compensar los gastos generados en cada una de ellas por los residentes de otras. Este mecanismo compensatorio no sería necesario si la financiación de la universidad pública siguiera al alumno, mediante becas de matrícula, siempre que en todas las universidades los precios públicos reflejaran el coste de provisión.

23. Una posible alternativa sería la de repartir el tramo educativo de financiación en base a una combinación de dos variables: i) la población empadronada con edades comprendidas entre los 0 y los 18 años, a la que habría que añadir el alumnado que cursa en centros públicos algún ciclo formativo de grado superior, que en su inmensa mayoría tiene más de 18 años y ii) el alumnado universitario matriculado en centros públicos presenciales en cursos de grado o equivalente y máster. La primera variable mantendría básicamente el enfoque del actual indicador, recogiendo la población en edad escolar en vez de la escolarizada (excepto en el caso de los ciclos formativos de grado superior), aunque afinando el intervalo de edades relevante. La segunda variable, por su parte, recogería las necesidades específicas de gasto universitario. Puesto que las tasas de escolarización a este nivel varían considerablemente entre Comunidades, gracias en parte a la movilidad estudiantil, y están en cualquier caso lejos de la unidad, parece razonable fijarse directamente en el número de estudiantes antes que en la población total del grupo de edad relevante, algo que también es cierto en el caso de los ciclos de grado superior. Las ponderaciones relativas de estos dos indicadores deberían ser proporcionales a los pesos relativos de las enseñanzas universitarias y no universitarias en el gasto total de las CCAA en educación, del que habría que deducir las matrículas pagadas por las familias y la financiación específica del Estado y la UE.

### **3.3. Servicios sociales y otros programas de protección social**

24. Para aproximar las necesidades de gasto en materia de servicios sociales en la fórmula actual se utiliza la población mayor de 64 años (65+). La Comisión considera que la medición de las necesidades

de financiación de este bloque de servicios públicos fundamentales puede mejorarse siguiendo las siguientes recomendaciones: i) Para las prestaciones vinculadas con los mayores, dividir la población mayor de 65 años en dos tramos (de 65 a 79 años y a partir de 80 años) y ponderar estos de acuerdo con la probabilidad relativa media para el conjunto nacional de sufrir alguna discapacidad reconocida de acuerdo con los datos del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; ii) En el caso de otras políticas de protección social dirigidas a la lucha contra la pobreza y a la inclusión social, la ausencia de estadísticas homogéneas por CCAA y con un nivel suficiente de representatividad hace deseable mejorar la fiabilidad de la Encuesta de Condiciones de Vida a nivel regional en relación con la población en riesgo de exclusión y pobreza en cada Comunidad, incluyendo la pobreza infantil. No obstante, mientras se dispone de esa nueva fuente, debería emplearse la mejor información disponible para aproximarse a la población relevante (como puede ser la Encuesta de Población Activa o las Encuestas de Condiciones de Vida con un tratamiento de medias móviles para mitigar los problemas de homogeneidad apuntados); iii) Ambos tipos de prestaciones deben ponderarse según el peso relativo del gasto en mayores y de los programas de lucha contra la pobreza y exclusión social dentro del gasto total en esta área, no financiado con transferencias específicas.

#### **3.4. Otros servicios**

25. En relación con el resto de los servicios autonómicos la Comisión considera que debe utilizarse la población total de acuerdo con el Padrón, así como aquellas otras variables no directamente relacionadas con la población total que, de acuerdo con la evidencia empírica, se consideren oportunas.

#### **3.5. Correcciones por factores geográficos y costes fijos**

26. El sistema actual incluye correcciones globales, y no tramo a tramo, por tres variables geográficas: la extensión territorial, la insularidad y la dispersión de la población, con una ponderación global conjunta del 3%. La partida asignada a la insularidad se reparte entre Baleares y Canarias en proporción a la distancia, ponderada por tramos, entre sus respectivas capitales y las costas peninsulares, lo que implica asignar a Canarias un 79,9% de su importe total y el indicador de dispersión es el número de entidades singulares existente en cada Comunidad en el año corriente. La Comisión recomienda mantener las correcciones existentes por estos tres factores, aunque posiblemente revisando algunos de los indicadores utilizados y/o sus ponderaciones y permitiendo que estas puedan ser diferentes para los distintos bloques de financiación. Los posibles cambios en la construcción y ponderación de estos indicadores, así como la posible introducción de otros nuevos deberían ser consistentes con la evidencia empírica existente sobre su impacto en los costes de provisión de los principales servicios de titularidad autonómica.

27. En lo que atañe a la dispersión de la población, la Comisión considera que el indicador actual, basado en el número de entidades singulares de población, podría ser mejorable y recomienda que se consideren las ventajas e inconvenientes de otras posibles alternativas que tuviesen en cuenta las distancias entre núcleos urbanos y la distribución geográfica de la población.

28. También se propone recuperar una partida de costes fijos que ya existía en anteriores modelos de financiación autonómica. Esta partida se repartiría a partes iguales entre todas las CCAA con el fin de ayudar a sufragar los costes fijos ligados a las instituciones de autogobierno y a otros servicios autonómicos, que son especialmente gravosos en el caso de las Comunidades con menor número de habitantes.

29. Los indicadores propuestos podrían incorporar una corrección por población flotante y vinculada, en la medida en que el turismo y otros movimientos afecten a la prestación y la dimensión de los servicios públicos, de forma no recogida en otros indicadores de necesidad.

30. La estructura general del indicador de necesidades que se recomienda en este apartado no responde a una cuantificación sino a una reflexión que combina el actual modelo, la literatura académica y la experiencia comparada. Corresponderá al CPFF la concreción de cada una de las variables que conformen finalmente el (o los) indicador(es) de necesidad del nuevo sistema.

#### **4. Factores adicionales a considerar**

31. Se recomienda que la comisión prevista en el párrafo 11 y los organismos competentes emprendan los trabajos técnicos que puedan ser necesarios para introducir en un plazo razonable algunos cambios adicionales en la fórmula de población ajustada.

32. Dos factores importantes de costes diferenciales que la fórmula actual de necesidades de gasto no recoge son los ligados a las diferencias en niveles de precios y de renta per cápita que existen entre CCAA. El nivel general de precios puede afectar de forma directa a diversos componentes del gasto autonómico. Por su parte, el nivel de renta per cápita puede tener también un efecto apreciable sobre esta variable a través de la demanda y del coste de los servicios públicos, debido a factores como el estado de salud de la población y el grado de utilización de los mismos.

33. Puesto que el diseño de ambas correcciones plantea complejos problemas técnicos y conceptuales, la propuesta de la Comisión en este punto no sería la de introducirlas inmediatamente en la fórmula de población ajustada, sino la de analizar en detalle esta posibilidad para ir desarrollando las herramientas necesarias de cara a su implementación a medio plazo, incluyendo un índice de precios relativos regionales (para el gasto de las Administraciones Públicas o al menos para el consumo) y una estimación cuidadosa de cómo varía la demanda de los principales servicios públicos con el nivel de renta.

34. Finalmente, se recomienda estudiar también la incidencia de otros factores en la demanda y los costes de los servicios, tales como las deseconomías de escala, particularmente en el gasto sanitario, o la orografía.

## **5. Nivelación y estructura del sistema de financiación**

35. En esta sección se ofrece una propuesta sobre la estructura del nuevo modelo de financiación. De acuerdo con el diagnóstico recogido en el capítulo 1 del presente Informe, una vez acordado un determinado equilibrio vertical de partida se pretende simplificar la estructura del sistema de financiación, hacerlo más transparente y dotarlo de un criterio explícito de reparto entre CCAA que se aplicaría sin excepciones, una vez desaparezca la cláusula de *statu quo*. El grado de nivelación horizontal del modelo vendría determinado por dos parámetros que deberían fijarse en una negociación política que no corresponde a esta Comisión.

36. El núcleo del modelo estaría integrado por dos Fondos, los llamados Fondo Básico de Financiación (FBF) y Fondo de Nivelación Vertical (FNV). Conjuntamente con los recursos tributarios autonómicos no aportados al FBF, estos dos fondos determinarían la financiación a competencias homogéneas de las Comunidades Autónomas antes del ejercicio de su capacidad normativa en materia tributaria. Un tercer Fondo Complementario de Financiación (FCF) aportaría recursos para la financiación de las competencias singulares que hayan sido asumidas solo por algunas Comunidades.

37. El FBF se formaría con la recaudación total de los tramos autonómicos del IVA e Impuestos Especiales (IIEE) que corresponda a las CCAA de régimen común y con un porcentaje de los ingresos normativos de estas por las demás figuras que se integran en la cesta de tributos cedidos, incluyendo los ya recogidos en el modelo actual, los Impuestos sobre Actividades de Juego y sobre Depósitos en Entidades de Crédito y, en su caso, el Impuesto sobre el Patrimonio si se decidiese mantenerlo en el sistema con una recaudación normativa distinta de cero. En el caso de que así se acuerde, se incluiría también en este fondo una aportación de las Comunidades forales. El FBF se distribuiría en proporción a la población ajustada regional, calculada como se propone en secciones anteriores del presente capítulo.

38. El FNV se nutriría con recursos aportados por el Estado y se repartiría entre CCAA con el objetivo de reducir la desigualdad en financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas que pudiera persistir tras la aplicación del FBF como resultado de las diferencias existentes entre CCAA en términos de los recursos tributarios normativos que no se aporten a dicho fondo. Los recursos aportados por el FNV no deberían alterar la ordenación de las CCAA en términos de financiación por habitante ajustado.

39. Respetando esta condición, una posibilidad sería la de repartir el FNV de forma que se elimine una fracción, igual para todas las CCAA y tan grande como sea posible, del diferencial de financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas que exista entre cada Comunidad y la Comunidad con mayor financiación por habitante ajustado tras la aplicación del FBF. Otra posibilidad sería repartir el

FNV de forma que corrija más las desventajas de las Comunidades con menor financiación por habitante ajustado, aplicándose primero a corregir la diferencia entre los recursos por habitante ajustado de la última Comunidad en financiación con la penúltima, de ambas con la antepenúltima y así sucesivamente. Si la dotación del FNV fuese suficiente para conseguir la nivelación total de la financiación por habitante ajustado, cualquier remanente se repartiría en proporción a la población ajustada. La dotación del FNV evolucionaría con el índice de evolución que se describe en la sección 7 del presente capítulo.

40. El porcentaje de los ingresos normativos autonómicos distintos del IVA e IIEE que se integra en el FBF, al que se denominará Coeficiente de Aportación al Fondo Básico (CAFB), determina de forma directa el grado de nivelación que este fondo genera y, junto con el peso del FNV en los recursos totales, la del conjunto del sistema en ausencia del *statu quo*. El valor del CAFB se negociaría por todas las administraciones implicadas y debería fijarse de tal forma que, en el año base del sistema, la suma de las dotaciones totales del FBF y el FNV permita, al menos, la nivelación total del gasto en SPF que se acuerde, sin que esta restricción de mínimos al grado de nivelación del sistema condicione en modo alguno la composición del gasto de cada Comunidad. Por otro lado, el sistema sería compatible con la nivelación plena de todos los recursos, que marcaría el tope superior al grado de nivelación permitido. El peso relativo del FNV también será objeto de negociación en las condiciones que se fijan más adelante.

41. La Comisión ha analizado con interés la propuesta de estructura del nuevo sistema elaborada por el experto designado a propuesta de la Comunidad de Illes Balears y recogida como voto particular. Dicha propuesta presenta diferencias muy significativas con la que se desarrolla en el cuerpo del presente Informe pero también coincidencias importantes que la Comisión desea destacar.

42. En cuanto a las coincidencias, en ambos modelos se parte de una cesta de tributos cedidos compuesta por las figuras ya integradas en el SFA actual para definir la capacidad fiscal de cada una de las Comunidades y del conjunto del SFA. A dicha capacidad fiscal se superponen mecanismos de nivelación que pueden tener distinta intensidad –según se acuerde políticamente– pero que no deben alterar la ordenación de las CCAA por capacidad fiscal resultante de la cesta de tributos. En ambos casos, los mecanismos de nivelación se financian en parte con aportaciones de las Comunidades y en parte con fondos estatales. También coinciden ambas propuestas en dotar a las Administraciones subcentrales de una mayor autonomía de ingreso y en recomendar que se elaboren los estudios que permitan incorporar los niveles relativos de precios a la fórmula de necesidades de gasto.

43. Las diferencias entre las propuestas aparecen, en primer lugar, en las vías por las que se propone reforzar la autonomía tributaria de las Comunidades: la propuesta del experto designado por Baleares opta por otorgar un mayor peso al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), cediendo a las Comunidades un porcentaje mayor del mismo que el actual, mientras que la propuesta de la Comisión se decanta por reforzar la capacidad normativa de las Comunidades en los impuestos indirectos, con el IVA colegiado y los copagos. Una segunda diferencia relevante entre ambas propuestas tiene que ver

con la mutualización de ingresos y el grado de nivelación. En la propuesta que se basa en un mayor peso del IRPF y menor de los impuestos indirectos, estos últimos se incluyen en la capacidad tributaria de cada Comunidad Autónoma de acuerdo con su consumo interno relativo, como en la actualidad, y de los recursos generados por el IRPF solo se mutualiza la parte que representa una recaudación más que proporcional a la renta de cada Comunidad, es decir, se reserva para cada una los ingresos que, proporcionalmente, se deriven de su mayor o menor renta por habitante. Este criterio hace que la propuesta alternativa difiera de la de la Comisión en que limita la nivelación horizontal a la que resulte de mutualizar la progresividad fiscal, al ser las fuentes de ingresos que cada Comunidad se reserva más desiguales. La Administración General del Estado (AGE) podría complementar la nivelación con transferencias verticales si así lo acordara, dentro de una horquilla que excluye la posibilidad de nivelación completa de la financiación por habitante. En cambio, el modelo propuesto por la Comisión no excluye la nivelación completa por habitante ajustado, si así se acordara políticamente. Una tercera diferencia relevante es que el modelo alternativo propone utilizar la población total de cada Comunidad como referencia para comparar y nivelar los recursos de las Comunidades, aunque también habla de ajustarla por indicadores de necesidades por habitante en la nivelación vertical. Por último, el modelo alternativo contempla la posibilidad de que coexistan dos sistemas de financiación entre los que las Comunidades de régimen común podrían elegir: uno basado en la capacidad fiscal y la nivelación horizontal limitada para aquellas Comunidades que así lo prefieran y otro en el que los compromisos de nivelación podrían ser mayores pero deberían establecerse, en su caso, a través de un fondo vertical dotado con recursos de la AGE

### **5.1. Puesta en marcha del sistema**

44. La Comisión considera necesario eliminar la cláusula de *statu quo* que se ha incluido en anteriores modelos de financiación autonómica, pero reconoce que pueden existir dificultades políticas para suprimirla de forma inmediata. Por ese motivo, se recomienda que en el año base del nuevo modelo ninguna Comunidad pierda recursos en términos absolutos respecto a lo obtenido con el modelo anterior. La Comisión aconseja también que la absorción de las diferencias de financiación derivadas del *statu quo* se haga de forma progresiva y dentro del periodo de vigencia del nuevo SFA, dejando su concreción para la negociación política en el seno del CPPF.

45. El volumen total de recursos a integrar en el nuevo sistema de financiación en su año base se pactará entre todas las administraciones implicadas e incluirá, si así se acuerda, una aportación de las Comunidades forales a la nivelación interregional. Si como parte del acuerdo sobre la reforma del SFA se decidiese que es necesario incrementar los recursos del mismo para garantizar su suficiencia, los recursos adicionales que se considerasen necesarios por encima de la aportación foral provendría en parte de un incremento en los tributos de las CCAA de régimen común, que podría vehicularse a través de una subida de los tipos autonómicos del IVA e IIEE y/o mediante un incremento, a petición expresa de las CCAA, de las escalas autonómicas de referencia de otros tributos cedidos, que serían las que se

aplicasen para el cálculo de su recaudación normativa. Los recursos adicionales resultantes de la subida de los impuestos autonómicos se integrarían en parte en el FBF de acuerdo con lo previsto en el párrafo 37.

46. La aportación total del Estado al SFA correspondiente al año base del nuevo sistema se repartiría entre el FBF y el FNV de la forma que se acuerde con las CCAA. La parte a integrar en el FBF podría tomar la forma de un incremento en el valor inicial del tramo autonómico del IVA o los IIEE.

## **6. Competencias no homogéneas**

47. Las competencias no homogéneas o singulares son aquellas que han sido asumidas por algunas Comunidades Autónomas pero no por todas ellas. Estas competencias se financian mediante transferencias específicas no condicionadas que actualmente se integran en el Fondo de Suficiencia Global y que se trasladarían al Fondo Complementario de Financiación (FCF) en el nuevo sistema que aquí se propone.

48. La valoración de las competencias singulares se ha establecido generalmente con un criterio de coste efectivo en base al gasto previsto para cada servicio en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en el momento de su traspaso y se ha visto también afectada en muchos casos por la negociación política.

49. En el caso de aquellas competencias que presumiblemente terminarán siendo asumidas por todas las CCAA e integrándose en el mecanismo general de financiación, sería recomendable ir adaptando gradualmente el reparto entre CCAA de la financiación asignada a cada competencia a lo que resultaría de aplicar la fórmula de necesidades de gasto prevista para el bloque de competencias relevante en cada caso.

50. Para aquellas competencias cuya generalización no parezca previsible (p. ej. la policía autonómica, las instituciones penitenciarias y atención sanitaria del Instituto Social de la Marina), debería tomarse como referencia para establecer las correspondientes valoraciones en el año base el nivel medio observado de gasto estatal por habitante o por población atendida por el mismo concepto en aquellos territorios que no han asumido estas competencias.

51. Cuando se incorporen nuevas competencias al sistema general de financiación de las competencias homogéneas, los recursos que las financian antes de su traspaso, sean transferencias específicas del FCF o de otros instrumentos de los sistemas vigentes de financiación autonómica y local o recursos integrados en los PGE, se integrarán en la aportación del Estado al FBF y se revisará la población ajustada. Siguiendo el procedimiento indicado en el párrafo 15 del presente capítulo, las ponderaciones de los cuatro bloques de competencias se recalcularán tras sumar los recursos citados al gasto autonómico de los bloques en los que se encuadren las competencias traspasadas.

## **7. El índice de evolución de la aportación estatal al sistema de financiación autonómica**

52. La evolución de la aportación estatal al SFA se ha ligado tradicionalmente a la de un agregado de ingresos estatales conocido como ITE (Ingresos Tributarios del Estado). En el modelo actual este agregado se define como la parte de los ingresos tributarios por IRPF, IVA e Impuestos Especiales que corresponde al Estado tras descontar la participación de las CCAA calculada con un criterio de caja. Esto es, el ITE se obtiene restando de los ingresos totales por las figuras tributarias citadas la parte de los mismos que corresponde a las CCAA de régimen común, pero esta última cifra no se calcula utilizando los rendimientos definitivos de los tramos autonómicos de los impuestos relevantes, sino como la suma de las entregas a cuenta del año en curso más las liquidaciones practicadas y pagadas en el mismo, que generalmente corresponderán a dos años atrás.

53. El ITE es una referencia natural a la hora de determinar la evolución de la aportación del Estado al SFA porque recoge los ingresos netos de la AGE que proceden de sus tributos más importantes y estables. Sin embargo, este indicador también presenta varios problemas que hacen aconsejable considerar una posible modificación en su procedimiento de cálculo y suplementarlo con un segundo indicador que también se tendría en cuenta para calcular el índice de evolución de la aportación estatal al SFA.

54. El procedimiento actual de cálculo del ITE con un criterio de caja hace que el indicador sea sensible a los errores de previsión que el Gobierno central pueda cometer a la hora de elaborar los PGE. Teniendo en cuenta esta circunstancia, la Comisión considera que sería deseable estudiar las ventajas e inconvenientes de introducir un criterio de devengo en el cálculo del ITE. Bajo este criterio, el ITE se calcularía substrayendo de los ingresos totales por IRPF, IVA e Impuestos Especiales (calculados con un criterio de caja) la participación definitiva de las CCAA en tales impuestos de acuerdo con la correspondiente liquidación del SFA.

55. Por otro lado, el ITE es más volátil que la actividad económica y genera un desbordamiento indeseable entre administraciones, pues cualquier cambio en la política tributaria del Estado que afecte a la cesta de impuestos que le sirve de base afectará a los ingresos de las CCAA. Con el fin de mitigar estos problemas convendría analizar la posibilidad de introducir un nuevo Índice de Evolución de la Aportación Estatal al SFA (IEAE) que se calcularía como el promedio de los índices de evolución del ITE y del PIB nominal del conjunto del territorio de régimen común. Este índice determinaría la evolución de las aportaciones estatales al FBF, en su caso, al FNV y al FCF, con la posible excepción de una parte de la dotación de este último fondo que corresponda a Ceuta y Melilla, tal como se recoge en el párrafo 18 del capítulo 5.

## **8. Entregas a cuenta**

56. Tanto la Ley 21/2001 como la Ley 22/2009 regulan las entregas a cuenta (EC) de los impuestos cedidos gestionados por la Administración General del Estado. Se asigna a las CCAA el 98% de una

previsión de recaudación que será liquidada dos años más tarde. Así, las EC se fijan para todo el ejercicio, en pagos mensuales iguales desde enero a diciembre de cada año. Si la previsión se cumpliera con exactitud, en julio del año t+2 se liquidaría el 2% a favor de las CCAA. Si hay desviaciones, positivas o negativas, igualmente se liquidan en el mes de julio de t+2.

57. Desde 2009 se procede de modo similar con la Transferencia del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (TFGSF) y el Fondo de Suficiencia Global (FSG): el ministerio competente en materia de Hacienda hace una previsión de dichos fondos para cada Comunidad y entrega el 100% en el caso de la TFGSF y el 98% en el FSG. Por su parte, no se contemplan entregas a cuenta para los Fondos de Convergencia (Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación) dado que corresponden al mismo año en que se pagan.

58. Los datos del período 2002-2014 revelan que con carácter general las previsiones no se han correspondido con la realidad. Esa falta de ajuste es consecuencia de la diferencia entre las previsiones de recaudación y la recaudación real, cuando se trata del IVA y de los Impuestos Especiales de fabricación. En el caso del IRPF, además de lo anterior, inciden otros factores derivados de la complejidad del cálculo de las entregas a cuenta de este impuesto.

59. La mecánica seguida hasta ahora presenta dos problemas que conviene corregir. En primer término, el sistema de EC aísla a las CCAA de las variaciones coyunturales de los ingresos durante el ejercicio económico. Esto da estabilidad a los ingresos autonómicos, pero en cambio impide que la información sobre la realidad económica llegue a los gestores, lo que contribuye al retraso en la adopción de medidas correctoras cuando los ingresos tributarios caen. Cuando los ingresos tributarios crecen más que lo previsto, se generan liquidaciones positivas cuantiosas que pueden crear un efecto ilusorio sobre la recurrencia de tales ingresos. El segundo problema se refiere al IRPF, que es el impuesto de mayor potencial recaudatorio sobre el que las CCAA de régimen común tienen capacidad normativa. El sistema actual de EC desincentiva el ejercicio de la capacidad normativa cedida en el IRPF, porque aleja en el tiempo las consecuencias económicas de las medidas que se adoptan por los parlamentos autonómicos. En los párrafos 16-18 del capítulo 3 de este Informe ya abordamos este segundo problema y a ellos nos remitimos.

60. El nuevo sistema propuesto en el presente Informe se compondría del FBF, del FNV y del FCF. En relación con estos fondos, la Comisión recomienda que las EC se efectúen al 100% de la previsión y que se adopten las medidas técnicas necesarias para ajustar en el tiempo, en la mayor medida posible, los ingresos de las CCAA de régimen común a la realidad de la recaudación tributaria.

61. Una primera opción para el objetivo señalado en el párrafo anterior sería, en función de cómo evolucione la recaudación tributaria, modificar el porcentaje de la EC, como se hizo durante la vigencia del sistema de financiación de 2001 a partir de 2005, o recalcular las EC en un momento del ejercicio.

62. Una segunda vía para mejorar ajuste temporal sería calcular mensualmente las EC de los tres fondos (FBF, FNV y FCF), introduciendo cada mes los datos de recaudación de IVA, IIEE e IRPF. En el caso de IVA

e IIEE, este sistema no plantearía ningún problema dado que para su incorporación al FBF no requiere índices de consumo regional: la caja mensual coincidiría con la recaudación de modo que la liquidación solo reflejaría los cambios derivados de los datos definitivos de la población ajustada. No obstante, la volatilidad de la recaudación por caja de dichos impuestos, en especial en el IVA, podría requerir una gestión de tesorería más compleja por parte de las CCAA.

63. Sin embargo, en el caso del IRPF, atribuir a las CCAA la recaudación mensual no garantiza que no deban practicarse liquidaciones significativas. Los problemas de ajuste temporal del IRPF se deben a que se cede el rendimiento autonómico (i.e. la cuota líquida autonómica) con criterio de devengo, mientras que las entregas a cuenta se calculan sobre las retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados. Por esta razón los errores de previsión pueden ser grandes y no es posible adelantar la liquidación. La Comisión recomienda que se estudie la posibilidad de adecuar la cesión de este impuesto al criterio de caja –asunto no exento de dificultades técnicas– teniendo en cuenta que la mejora en el ajuste temporal podría ir en detrimento de la efectividad del ejercicio de la capacidad normativa.

64. En caso de aplicarse la segunda alternativa, las liquidaciones serían considerablemente menores, lo que es positivo para el funcionamiento del SFA, pero a cambio las CCAA tendrían mayor incertidumbre sobre sus ingresos (en la actualidad aproximadamente un 75% proviene de EC que no se alteran a lo largo del año). Este problema podría suavizarse con una comunicación fluida y reglada de previsiones por parte del Ministerio de Hacienda durante el periodo de elaboración de los presupuestos de las respectivas administraciones.

65. Finalmente, una tercera alternativa sería adelantar un año la liquidación del SFA. Esto plantearía problemas de gestión para la AEAT en el caso del IRPF, dado que los contribuyentes presentan su autoliquidación en mayo-junio del año t+1 y resulta apresurado determinar el rendimiento definitivo en otoño de ese mismo ejercicio. A pesar de ello, la Comisión recomienda que los servicios técnicos de la AEAT y del ministerio competente en materia de Hacienda inicien los trabajos necesarios para explorar la factibilidad de esta opción, considerando las ventajas de adelantar al ejercicio t+1 la liquidación del sistema.

## **CAPÍTULO 5:**

### **ESPECIALIDADES TERRITORIALES, ASPECTOS INSTITUCIONALES Y RECURSOS FUERA DEL SISTEMA**

#### **1. Regímenes especiales de financiación: regímenes forales y especialidades en el sistema común**

##### ***1.1. Introducción y cuestiones generales***

1. Dentro del sistema español de financiación autonómica (SFA) existen varios regímenes especiales. Las Comunidades forales tienen un sistema propio, conocido como de concierto en el País Vasco y de convenio en Navarra, completamente distinto del que se aplica en el resto de España. Por otro lado, Canarias y Ceuta y Melilla presentan particularidades importantes dentro del llamado régimen común. Todos estos regímenes tienen una larga tradición y cuentan con reconocimiento legal e incluso constitucional. En los casos de Canarias y Ceuta y Melilla, su objetivo básico ha sido el de compensar las desventajas derivadas de la peculiar situación geográfica de estos territorios extrapeninsulares.

2. La Comisión considera que las particularidades citadas son perfectamente admisibles siempre y cuando no impliquen privilegios económicos, tal y como exige la Constitución. En aquellos casos en los que los regímenes especiales tengan un objetivo compensatorio de posibles desventajas geográficas, deberá procurarse que el conjunto de las ventajas y ayudas ofrecidas a los territorios implicados a través del SFA y por otras vías guarden una razonable proporcionalidad con las desventajas que se pretende compensar.

3. La regulación de los regímenes especiales habrá de ser completamente transparente, incluyéndose todos los detalles relevantes en la ley correspondiente y no en acuerdos bilaterales de difícil acceso para terceros.

##### ***1.2. Sobre los regímenes forales***

4. La Comisión considera imprescindible una revisión del cálculo del cupo y de la aportación así como de los ajustes a consumo del IVA para adecuarlos a las directrices que establece la normativa vigente, sin cuestionar el sistema foral de concierto o convenio. Dicha revisión debería incorporar una valoración realista de las cargas no asumidas por los territorios forales, entre las que habría de incluirse la nivelación interregional, así como basarse en los últimos datos disponibles de consumo regional y otros agregados de interés para el cálculo.

5. La revisión indicada en el punto anterior se traduciría presumiblemente en una fuerte reducción de las disparidades existentes hasta el momento entre los territorios forales y las CCAA de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado. Los cambios necesarios en los flujos financieros

entre las administraciones implicadas deberían hacerse de una forma gradual con el fin de suavizar su impacto.

6. Sin perjuicio de lo indicado en el párrafo anterior, las Comunidades forales deberían comenzar de forma inmediata a contribuir a la nivelación interterritorial mediante una aportación al nuevo SFA que, tal como se prevé en el capítulo 4, se integraría en el Fondo Básico de Financiación (FBF).

7. Las leyes en las que se establecen los importes del cupo y la aportación deberían contener un anexo detallado en el que se recoja toda la información relevante para el cálculo, incluyendo un listado exhaustivo de cada una de las cargas consideradas asumidas y no asumidas con sus correspondientes valoraciones. Estas leyes deberían estar sujetas al procedimiento habitual de discusión y enmienda.

### ***1.3. Especialidades en el sistema de financiación común***

#### ***1.3.1. Sobre el régimen especial de Canarias***

8. Determinadas características estructurales de Canarias, inherentes a su condición de región ultraperiférica, han dado lugar a lo largo de la historia a un régimen específico tanto en la legislación española como europea. El Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF), reconocido constitucionalmente, tiene como fin primordial promover el desarrollo económico y social de Canarias, de acuerdo con el principio constitucional de solidaridad.

9. El régimen específico de Canarias se caracteriza por una tributación indirecta muy inferior a la existente en la Península y Baleares, que se instrumenta a través de figuras específicas de la Comunidad. Adicionalmente, el REF comprende otras medidas de naturaleza diversa, entre las que se encuentra un conjunto de incentivos fiscales en la imposición de las rentas empresariales –dirigidos a fomentar la inversión productiva, la creación de empleo, la diversificación económica y el apoyo a la producción industrial–, así como otras medidas que tratan de compensar los sobrecostes de la ultraperiféricidad en ámbitos como el transporte de personas y mercancías, la generación de energía y la producción de agua. Así mismo, Canarias tiene acceso a dotaciones específicas por su condición de región ultraperiférica en determinados fondos europeos y en los Fondos de Compensación Interterritorial. Por otra parte, el SFA siempre ha incluido la insularidad entre los determinantes de las necesidades de gasto, con una ponderación que en el modelo actual supone reconocer a Canarias un diferencial de necesidades de gasto apreciable y muy superior al reconocido a Baleares.

10. Tradicionalmente, los recursos tributarios derivados del REF no tenían ningún papel en el SFA, aunque sí en el sistema de financiación local. Con la aprobación de la Ley 22/2009 la situación cambió parcialmente y los ingresos por tales tributos han pasado a tenerse en cuenta a efectos de la distribución del Fondo de Competitividad. También ha existido desde la creación del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) una compensación al Estado por la supresión del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (IGTE) que fue absorbido por esta figura integrada en el REF.

11. A la vista de todo lo anterior, la Comisión recomienda que el grado de integración en el SFA de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma de Canarias ligados al REF se pacte atendiendo al principio de proporcionalidad recogido en el párrafo 2 del presente capítulo y teniendo en cuenta el peso de la compensación por la supresión del IGTE en relación con los recursos REF en ejercicios recientes. La parte de los recursos derivados del REF que, en su caso, se integre en el SFA recibiría el mismo trato que los tributos cedidos distintos del IVA e Impuestos Especiales. Esto es, la fracción de tales recursos determinada por el Coeficiente de Aportación al Fondo Básico (CAFB) se integraría en el FBF y el resto de los mismos se contabilizaría como ingresos de Canarias a efectos del reparto del Fondo de Nivelación Vertical (FNV).

12. Si atendiendo a lo recogido en el párrafo 11 los recursos tributarios derivados del REF deben ser considerados en el SFA, su cuantificación debería hacerse de forma coherente con las competencias normativas atribuidas a la Comunidad Autónoma de Canarias y con su espacio fiscal propio, de forma que no resulte penalizada su autonomía financiera.

### **1.3.2. Sobre el régimen especial de Ceuta y Melilla**

13. El modelo especial de financiación de las Ciudades con Estatuto de Autonomía parte de las declaraciones de puertos francos, en 1863 y 1894, y se perfecciona durante la segunda mitad del siglo XX bajo tres pilares fundamentales: el económico, como territorios francos fuera de la Unión Aduanera; el financiero, con particularidades en su doble financiación autonómica (LOFCA) y local (Ley de Bases de Régimen Local), y en tercer lugar, su fiscalidad resumida en una imposición indirecta propia (IPSI y gravámenes complementarios) y bonificaciones y exenciones en algunos tributos.

14. La Ley 22/2009 en vigor, en la disposición adicional primera, hace referencia a que forman parte del sistema de financiación de las CCAA de régimen común, calculando las necesidades de financiación por sus competencias y servicios autonómicos transferidos, junto a la subvención de los órganos de autogobierno, a través de su Fondo de Suficiencia Global y Fondo de Cooperación. Asimismo, en materia de transferencias de capital, participan en el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

15. La situación económica y social actual de ambas Ciudades se ve fuertemente influenciada por los costes derivados de la extrapeninsularidad, tanto tangibles como intangibles, y sobre todo, por la incidencia que supone en la prestación de toda clase de servicios públicos en las Ciudades el hecho fronterizo y la presión que de ello se deriva en todos los órdenes, no solo por la cuestión migratoria, sino por la incidencia que tiene en temas como protección social, seguridad, atención a menores, enseñanza, sanidad, etc.

16. Es relevante la presencia del Estado en ambas Ciudades teniendo en cuenta que los servicios públicos fundamentales, en su mayor parte, se mantienen dentro de las competencias estatales. Y siendo esto una necesidad, se hace preciso tomar en consideración que existe una amplia cooperación entre el Estado y las Ciudades con Estatuto de Autonomía, que se plasma en la existencia de un

importante conjunto de convenios de colaboración, por los cuales ambas Ciudades prestan servicios de ámbito estatal o se refuerzan otros de interés común. Una situación que, por su relevancia presupuestaria, debería estabilizarse realizando las acciones oportunas tanto para afianzar su planificación financiera y de recursos, como para mantener las actuaciones de interés común que con ellos se realizan. En relación con su extrapeninsularidad, se recomienda estudiar las desventajas asociadas a la misma de forma que la prestación de los servicios de transporte se ajuste a condiciones razonablemente aceptables de frecuencia, precio, calidad o universalidad.

17. De otra parte, la Comisión considera que la variable población necesariamente ha de utilizarse para abordar las necesidades financieras de ambas Ciudades; y más aún tras su fuerte crecimiento reciente y perspectivas a medio y largo plazo. Sin embargo se considera insuficiente, toda vez que hay elementos derivados de su especificidad que dan lugar a unas necesidades adicionales de financiación, consecuencia de la presión que su entorno genera en la intensidad y calidad de la prestación de los servicios públicos.

18. Por ello, esta Comisión propone considerar las especificidades de las Ciudades con Estatuto de Autonomía en el SFA reconociendo los ajustes necesarios derivados de su extrapeninsularidad, presión fronteriza y singularidades específicas antes indicadas. Se recomienda mantener en lo esencial la situación actual, integrando las partidas de transferencias del actual SFA en el nuevo Fondo Complementario de Financiación (FCF) y negociando su cuantía inicial con ambas Ciudades con Estatuto de Autonomía de acuerdo con el principio de proporcionalidad recogido en el párrafo 2 del presente capítulo. La parte de esta partida que corresponde a competencias sensibles al tamaño de la población podría ligarse a un criterio de evolución referenciado en el párrafo anterior, distinto del índice general de evolución del FCF, que tenga en cuenta al menos el crecimiento de la población, junto con la presión fronteriza y migratoria. Este criterio debería acordarse entre el Estado y ambas Ciudades.

## **2. Aspectos institucionales**

### ***2.1. Reformas institucionales***

19. El actual Estado de las Autonomías es el resultado de un proceso de intensa descentralización de competencias desde la Administración central hacia las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Sin embargo, dicho proceso no ha venido acompañado de la consolidación en paralelo de mecanismos institucionales que permitan una adecuada coordinación de las competencias de ambos niveles de gobierno.

20. La experiencia de los más de treinta años transcurridos desde la entrada en vigor del primer sistema de financiación definitivo ponen de relieve la importancia de la lealtad institucional y de la cooperación entre los distintos niveles de gobierno porque en algunos asuntos no es posible una separación nítida de las competencias y conviene resolver los problemas de manera coordinada. Respecto de dichas

competencias, la reciente crisis económica ha exigido la adopción de medidas urgentes y extraordinarias por la AGE sin la cooperación institucional deseable en una situación de normalidad.

21. Sería conveniente definir un nuevo marco institucional capaz de mejorar la gobernanza del sistema, de acuerdo con la organización territorial de España. En este sentido, algunos aspectos institucionales relacionados con el sistema de financiación serían susceptibles de reforma en el actual marco constitucional, con el objetivo de que las CCAA vean reforzada su participación en las decisiones que les afectan. Y ello, tanto en sus relaciones con el Gobierno central como entre las propias CCAA.

22. La Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) como “órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera”. El CPFF ha desempeñado un papel positivo como foro de encuentro político, pero los mecanismos de coordinación no han funcionado bien, sea en el ámbito de la Hacienda propiamente dicha, sea en las demás competencias transferidas. Por ello, la Comisión considera necesario mejorar los contenidos, organización y funcionamiento del Consejo.

23. Por lo que se refiere a los contenidos, la Comisión recomienda que, además de las competencias actuales, el CPFF debería informar los compromisos del Reino de España con la UE que impliquen a las CCAA. Además, debería conocer e informar los acuerdos de conferencias sectoriales que tengan consecuencias financieras relevantes.

24. Por lo que se refiere a aspectos organizativos, la Comisión recomienda dotar al CPFF de una estructura administrativa estable, que podrá componerse de empleados públicos del Estado y de las diferentes CCAA, bajo la dirección funcional de una persona nombrada por el pleno del CPFF.

25. En cuanto al funcionamiento, la Comisión recomienda una modificación del reglamento de régimen interior del CPFF. En particular, habría que reformar el sistema de votación para establecer reglas que fomenten un consenso suficiente. Para determinados asuntos podrían considerarse mayorías cualificadas, voto ponderado por población o dobles mayorías.

26. La forma en que actualmente se fijan estándares mínimos comunes en la asistencia sanitaria, en la educación o en los servicios sociales puede resultar problemática si da lugar a que el Gobierno central imponga a las CCAA obligaciones de gasto en materias de su competencia, por lo que se recomienda una mayor participación de las CCAA en estas decisiones. En tales casos, la capacidad de decisión autonómica debería ser colectiva y ejercerse a través de organismos multilaterales. Una forma de hacerlo sería atribuir la competencia de establecer los estándares mínimos de servicio y ciertos copagos a las conferencias sectoriales correspondientes, en combinación con el CPFF, reduciendo a estos efectos la ponderación del voto de la AGE o exigiendo una mayoría cualificada.

27. La Comisión recomienda que se dé un nuevo impulso político a la Comisión General de las CCAA regulada en los artículos 55 a 56.bis.9º del Reglamento del Senado. La composición y las competencias de dicha Comisión General parecen difícilmente mejorables en el vigente marco constitucional, pero la revitalización de su funcionamiento contribuiría a paliar algunos problemas de coordinación vertical y

horizontal. En particular, la Comisión de Expertos recuerda lo dispuesto en el artículo 56.bis.7º del Reglamento que establece que: “La Comisión General de las Comunidades Autónomas celebrará una vez al año (...) una sesión cuyo único punto del orden del día será dedicado a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías”. Si bien la Comisión General se reúne ocasionalmente, la sesión anual no se celebra desde 1994.

28. La Conferencia de Presidentes es una institución útil para reforzar la deliberación y la adopción de acuerdos sobre asuntos políticos de envergadura, también en materia de financiación autonómica. La Comisión recomienda el cumplimiento del mandato contenido en su reglamento interno sobre la convocatoria, al menos, de una reunión anual, siendo su celebración en sedes rotatorias en diferentes CCAA una forma de visualizar los aspectos comunes de los temas que aborda.

## ***2.2. Lealtad institucional***

29. La lealtad entre las distintas Administraciones Públicas es una exigencia que se deriva del principio superior de lealtad constitucional. Debe entenderse como el necesario respeto que han de observarse mutuamente tales administraciones en el ejercicio de sus competencias, evitando, en la medida de lo posible, que sus decisiones políticas o administrativas tengan efectos negativos sobre los legítimos intereses de las demás. Se trata, pues, de un elemento fundamental para el correcto funcionamiento del Estado autonómico.

30. Este principio se incorpora por primera vez a la LOFCA en el año 2002, recogándose también en esta norma la necesidad de valorar anualmente el impacto, positivo o negativo, que las actuaciones legislativas del Estado puedan suponer sobre las obligaciones de gasto de las CCAA. Sin embargo, esta valoración anual nunca ha llegado a realizarse. El grupo de trabajo del CPPF creado en 2003 para elaborar una metodología para su cálculo fue incapaz de llegar a un acuerdo, por lo que en relación con el modelo acordado en el año 2002 no se llegó a una cuantificación. Con el modelo del año 2009 se renueva la voluntad del Estado y las CCAA de mantener sus relaciones dentro del marco de la lealtad institucional y así se recoge nuevamente en la LOFCA, donde en esta ocasión se habla más claramente de una lealtad institucional de carácter bidireccional puesto que tanto el Estado como las CCAA pueden tomar decisiones que afecten positiva o negativamente a la otra parte. También se habla en la norma de una valoración quinquenal de estas consecuencias y, en su caso, de una “compensación” que se instrumentaría a través del nuevo modelo de financiación, posponiendo por tanto la valoración al momento en el que se establezca el nuevo sistema. Por otra parte, la Ley reguladora del actual sistema de financiación introduce también una referencia a la lealtad institucional en su disposición adicional sexta, en la que se dice expresamente que con el nuevo sistema 2009 y los recursos adicionales que el Estado inyecta al mismo se da por cumplido el principio de lealtad institucional en el modelo anterior de 2002.

31. La Sentencia 13/2007 de 18 de enero del Tribunal Constitucional sobre la lealtad institucional, en la que se destaca la importancia de este principio en las relaciones intergubernamentales, remarca que “no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación”.

32. Así pues, queda claro en ambas redacciones de la LOFCA, en la Ley reguladora del actual SFA y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que el Estado y las CCAA quieren que sus relaciones se rijan por el principio de lealtad institucional, pero también resulta evidente que existen serias dificultades a la hora de cuantificar las consecuencias de dicho principio. Las definiciones que se han hecho del mismo han resultado poco operativas, hasta el punto que ha resultado imposible hasta el momento alcanzar un acuerdo sobre la cuantificación de sus consecuencias, lo que seguramente volverá a ocurrir en relación con la valoración del sistema vigente.

33. A la vista de todo ello, la Comisión avanza las siguientes recomendaciones:

a) Parece prudente que, de cara al nuevo sistema, se intenten saldar las “cuentas” derivadas de la lealtad institucional del modelo 2009 con la nueva garantía de suficiencia financiera que se acuerde. Es decir, se vuelva a hacer borrón y cuenta nueva con un nuevo sistema suficiente.

b) La lealtad institucional, como principio de trabajo y de comportamiento en coherencia con el interés general, debería presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas. La lealtad institucional debería reinterpretarse como un principio orientador del diseño institucional y del reparto de competencias que exigiría que, en la medida de lo posible, se delimiten con claridad las competencias de cada administración y se limite su capacidad para imponer unilateralmente costes a las demás. En aquellas materias que por su naturaleza afecten necesariamente a varias administraciones, deberían establecerse mecanismos conjuntos de decisión que garanticen la adecuada representación de todas las partes interesadas. Cuando esto no sea posible, debería valorarse someter las más importantes de dichas decisiones a la ratificación por parte del CPFF u otro ente de características similares, que deberían tener un mayor protagonismo en las relaciones entre el Estado y las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

### ***2.3. Coordinación en el ámbito de la sanidad***

34. La Comisión recomienda traspasar a las CCAA todas las competencias de atención sanitaria que se mantienen actualmente en manos de las Diputaciones Provinciales y entes asimilados, así como los recursos que las financian, fundamentalmente el Fondo de Asistencia Sanitaria. Con la misma lógica, también se recomienda completar el traspaso de la sanidad penitenciaria. Asimismo deberían integrarse en el sistema general de financiación autonómica las transferencias que ahora financian los hospitales provinciales transferidos a las CCAA desde el Fondo de Suficiencia para competencias no homogéneas y

la parte correspondiente a sanidad de las asignaciones del mismo fondo que las Comunidades de Madrid, Cantabria y La Rioja perciben en concepto de financiación provincial.

35. La Comisión recomienda que los mecanismos previstos para trasladar a las Comunidades de origen los gastos sanitarios generados en otras CCAA por sus residentes, tales como el Fondo de Cohesión y el Fondo de Garantía Asistencial, se articulen de modo tal que permitan actuar como un sistema de compensación entre Comunidades que sea completo, ajustado al coste, eficaz y ágil. A tal fin, parece oportuno introducir en la LOFCA las modificaciones necesarias para habilitar un sistema efectivo de retención sobre los recursos del SFA que correspondan a las CCAA con saldos deudores que permita satisfacer los saldos acreedores de las demás CCAA.

36. La Comisión considera que sería muy aconsejable reforzar la cooperación y la coordinación entre CCAA con el fin de maximizar el aprovechamiento de los recursos destinados al sistema sanitario. Esto sería especialmente cierto en el caso de las CCAA de menor población, que podrían compartir con sus vecinas servicios e instalaciones especialmente costosos, utilizando los mecanismos indicados en el párrafo anterior para realizar un reparto realista y equitativo de los costes relevantes.

### **3. Fondo de Compensación Interterritorial**

37. Una pieza fundamental para alcanzar el objetivo de solidaridad es la igualdad de acceso a los servicios públicos, facilitada por los instrumentos de nivelación que contempla el SFA. Junto a ellos, la Constitución Española (CE) ha creado expresamente el FCI. Así, el artículo 158.2 dispone que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación, con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CCAA, Ciudades con Estatuto de Autonomía y provincias, en su caso.

38. Existen muchos motivos para acometer una perentoria reforma que refuerce el carácter reequilibrador del FCI, sintetizados en incumplimiento fáctico del mandato constitucional y escasa eficacia. Ambas cuestiones están relacionadas con su magra dotación, resultado de una subordinación a los fondos europeos y a una base de cálculo muy inestable (inversión real civil nueva de los PGE). En 1991, primer año del FCI como fondo de desarrollo regional en exclusiva, superaba el 0,21% del PIB, pero en 2016 se situó en el mínimo histórico, por debajo del 0,04% del PIB.

39. A juicio de la Comisión, el nuevo FCI debe considerar la convergencia de los territorios de España entre sí. La reforma debe implicar un nuevo marco de adicionalidad y cofinanciación con la política europea de cohesión, en torno a un estímulo económico coordinado, sin perder de vista la ineludible eficiencia y la rentabilidad social de las inversiones públicas.

40. La Comisión aboga por modificar la base de cálculo para el FCI, ligándolo directamente al PIB o a los ingresos no financieros de los PGE, para proporcionar mayor estabilidad y transparencia.

41. Se recomienda incrementar significativamente la dotación del FCI, sin que esto implique una sustitución de las inversiones directas del sector público estatal. Alcanzado el objetivo dotacional, la Comisión aboga por una evolución mínima referida a la tasa de crecimiento del PIB nominal de España, para mantener la importancia relativa del FCI. Solo a título ilustrativo, se trae a colación la concreta recomendación que hizo en este sentido una anterior Comisión de Expertos<sup>13</sup>.

42. El nuevo umbral interno de elegibilidad debe ser también transparente y permitir concentrar los recursos del FCI en los objetivos de convergencia de renta y riqueza entre los territorios de España. Así, parece razonable que se utilice como referencia el 100% del PIB per cápita medio de España, revisando periódicamente los territorios elegibles y corrigiendo el error de salto. De este modo, el FCI seguiría conectado con la política de cohesión europea, pero dispondría de su propia referencia.

43. Es preciso redefinir los criterios de reparto, que deberían gravitar sobre la población y la inversa de la renta per cápita. La Comisión también recomienda su posible modulación con variables territoriales y otros factores relevantes que condicionan el desarrollo económico y social.

44. El refuerzo significativo del FCI debe completarse con una mejor planificación, programación plurianual, gestión, evaluación, control y eficiencia global de las inversiones a acometer.

45. Resulta vital que el Senado, como Cámara territorial, ejerza de modo efectivo la iniciativa relativa al FCI prevista en el artículo 74.2 de la CE. Sin menoscabo de las competencias y de la autonomía financiera de las CCAA y del Estado, la Comisión insta a que se tracen grandes líneas estratégicas de actuación con relación al FCI en el CPFF y en la Conferencia de Presidentes, para promover la solidaridad, la eficiencia y el desarrollo económico, social y territorial.

46. Se constata que las inversiones efectuadas en el pasado implican muchas veces un volumen importante de gastos de mantenimiento, reposición y conservación. Por otro lado, el desarrollo y las disparidades regionales dependen en la actualidad de la capacidad de los territorios de acumular activos distintos de los tradicionalmente contemplados por las inversiones públicas, con frecuencia de naturaleza intangible (caso de los programas de I+D+i) y que son claves para el crecimiento. En particular, la Comisión plantea retornar a un único FCI, permitiendo la financiación de gasto corriente complementario, sin que deba seguir persistiendo la distinción –en la práctica, más formal que real– entre un Fondo de Compensación y un Fondo Complementario.

47. En aras de una mayor legitimación y efectividad del FCI como instrumento de solidaridad y fondo de desarrollo regional, resulta ineludible vincular sus cometidos a la oportuna evaluación *ex ante* y *ex post* de las inversiones, sobre la base de informes independientes, como guía para una adecuada programación plurianual. La necesidad sistemática de evaluación debería preverse en el propio diseño

---

<sup>13</sup> Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2002. Se proponía que el FCI pasase en 1998 de 136.000 millones de pesetas (0,1478% del PIB) a 328.000 millones de pesetas (0,3564% del PIB).

de los programas y proyectos del fondo. Para este cometido, habría que contemplar la generación y recogida de los datos pertinentes.

48. En el marco del control externo del FCI, a cargo de los órganos autonómicos y del Tribunal de Cuentas, debe impulsarse la auditoría financiera y de regularidad, pero sobre todo la fiscalización operativa de eficacia, eficiencia, economía y equidad, combinadas con el control interno a cargo de las intervenciones generales.

49. La Comisión considera adecuado que se pueda estudiar la reasignación de los remanentes entre las CCAA que presenten los proyectos de inversión con mayor potencial de desarrollo económico, creación de empleo o reducción de las desigualdades entre territorios. Se haría con una metodología similar a la reserva de eficacia que dispone la Comisión Europea en los fondos estructurales.

#### **4. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**

##### ***4.1. Situación actual***

50. Existen argumentos teóricos que respaldan la utilización del endeudamiento como uno de los recursos a disposición de los Gobiernos subcentrales pero también recomiendan garantizar su sostenibilidad. No obstante, razones de estabilización macroeconómica aconsejan conciliar el uso autónomo de esta fuente de financiación con el establecimiento de reglas fiscales agregadas y con la supervisión de las mismas por parte del Gobierno central o de alguna entidad independiente. En el caso de España, este reconocimiento goza del más amplio respaldo normativo, ya que entre los recursos de las CCAA se contempla expresamente el producto de las operaciones de crédito (art. 157.1 de la CE), existiendo, en línea con lo señalado, restricciones al endeudamiento autonómico que complementan la disciplina de mercado.

51. Desde las primeras restricciones contenidas en la LOFCA y los escenarios de consolidación presupuestaria vigentes en los años noventa del siglo pasado, hasta la reforma en 2011 del artículo 135 de la CE y su posterior desarrollo en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) de 2012, pasando por las Leyes de estabilidad presupuestaria de 2001 y 2006, el control del endeudamiento autonómico ha atravesado diferentes etapas. En todas ellas, los objetivos y los grados de exigencia han sido cambiantes, según las circunstancias económicas, financieras y políticas, aunque casi siempre tratando de ajustarse a las exigencias derivadas de la normativa europea.

52. A partir de 2008, la crisis económica impactó profundamente en las finanzas públicas de España. El saldo presupuestario del conjunto de las Administraciones Públicas pasó de unos inusuales superávits presupuestarios entre 2005 y 2007, a presentar unos déficits cercanos a los dos dígitos que, pese a su posterior reducción, alcanzaban en 2016 el 4,5% del PIB. Estas importantes necesidades de financiación han dado lugar a un vertiginoso crecimiento de la deuda pública, aumentando en diez años desde el 35,6% del PIB de 2007 al 99,4% de 2016. En el caso de las CCAA, la deuda acumulada en ese periodo

pasó del 5,7% del PIB a casi el 25%. Además, durante la crisis, las dificultades de acceso de las CCAA a los mercados financieros han convertido a la Administración central en financiador principal de sus déficits y al finalizar 2016, más de la mitad de la deuda autonómica se encontraba en poder de la Administración central.

53. El acuerdo alcanzado en el CPFF en 2009 para la reforma del SFA contemplaba expresamente que la mejora de la financiación de las CCAA debería permitir reducir los déficits presupuestarios autonómicos. Como es sabido, la acumulación de circunstancias adversas reflejadas en el diagnóstico del capítulo 1 no permitió cumplir con esas expectativas, mientras que el endeudamiento autonómico se multiplicaba casi por tres entre 2009 y 2016. El crecimiento de la deuda ha sido paralelo a la escasez de recursos para mantener los servicios fundamentales ofrecidos por las CCAA en unos niveles de prestación próximos a los iniciales, pues el gasto efectivo de las mismas ha experimentado incrementos algo inferiores a los de la población ajustada.

54. El agravamiento de la crisis económica en 2010 y la extraordinaria elevación de las primas de riesgo en la Eurozona entre 2011 y 2013 provocaron que algunas CCAA no pudieran seguir financiándose en los mercados, al enfrentarse a diferenciales prohibitivos en los tipos de interés. Ante esta situación, el Gobierno central introdujo en 2012 dos mecanismos adicionales de financiación, de carácter extraordinario: el Fondo de Pago a Proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA). El primero de ellos, vigente hasta 2014, iba dirigido a aportar financiación condicionada para regularizar el importante volumen de deuda comercial acumulado en las CCAA, lo que estaba afectando a la viabilidad de muchas empresas. El segundo de ellos tenía como objetivo actuar como instrumento principal de financiación para las CCAA que lo solicitasen. Ante la persistencia de las dificultades financieras y por el retraso en la reforma del SFA, esos mecanismos creados en su momento como recursos extraordinarios se han prorrogado en el tiempo, sin un horizonte claro de desaparición. Con el Real Decreto-Ley 17/2014 se produjo una redefinición de estos mecanismos, creándose el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (FFCA), con dos compartimentos, denominados FLA (heredero del creado en 2012) y Facilidad Financiera (FF).

55. No obstante la generalidad de los problemas financieros de las CCAA, las diferencias entre las mismas son sustanciales en lo que se refiere a la magnitud de sus déficits y deudas, y también en el cumplimiento en los últimos años de los objetivos de estabilidad asociados al Procedimiento de Déficit Excesivo. Tras esas importantes diferencias en los niveles actuales de endeudamiento entre CCAA se encuentran tres factores: los distintos niveles iniciales de deuda en el momento de homogeneizar sus competencias; las significativas diferencias de recursos por unidad de necesidad con los que han contado entre 2002 y 2016; y los niveles de gasto por habitante en los que cada Comunidad Autónoma ha incurrido. Siendo muy distintas las causas del endeudamiento que se deriva de cada uno de esos tres factores, no tiene por qué darse el mismo remedio a todas las CCAA.

56. No atender a la factibilidad de los objetivos de déficits señalados a las CCAA ha condicionado sustancialmente el cumplimiento de los mismos por las Comunidades. Una evaluación previa de la

posibilidad de alcanzarlos por cada Comunidad habría aconsejado señalar metas diferenciadas a algunas de ellas, dadas sus circunstancias, promoviendo de manera más realista la cultura de la estabilidad. Habría permitido, además, valorar adecuadamente las desviaciones observadas en el cumplimiento de los objetivos y disponer de mejores razones para impedir la financiación de esas desviaciones con el FLA. Carece de sentido tanto sancionar el incumplimiento de objetivos inalcanzables como financiar todo tipo de desviación de los mismos.

57. El elevado nivel de endeudamiento de muchas CCAA plantea un grave problema de sostenibilidad de su deuda y exige dilucidar qué condiciones deben cumplirse para que vuelvan a estar en condiciones de acudir al mercado a obtener financiación. Para ello, es necesario evaluar si resulta imprescindible o no reducir su nivel de endeudamiento para hacerlo sostenible, realizando una reestructuración. La respuesta a esa pregunta requiere identificar qué CCAA no están ante un problema transitorio de liquidez por vencimientos, sino de insolvencia por la imposibilidad de hacer frente a la carga de la deuda (intereses y principal). Esta valoración debería tener presente que un cambio en el escenario de tipos de interés derivado de las políticas del Banco Central Europeo, retornando a tipos más normales aunque no fueran demasiado altos, agravaría el importe de la carga financiera y multiplicaría la probabilidad de que los problemas fueran de insolvencia.

#### **4.2. Propuestas**

58. A la vista de la situación descrita, el endeudamiento autonómico se enfrenta a un triple desafío. En primer lugar, la reconsideración de la metodología para la fijación y seguimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En segundo lugar, el proceso de retirada de los mecanismos adicionales de financiación y la vuelta de las CCAA a los mercados financieros en condiciones razonables. Y, en tercer lugar, el tratamiento de las deudas acumuladas durante este período.

59. Para el retorno de las CCAA a los mercados financieros, es imprescindible considerar como referencia central de las medidas a tomar la ecuación de sostenibilidad de la deuda. Según la misma, la evolución de la ratio deuda/PIB (o la ratio deuda/ingresos corrientes) depende fundamentalmente del valor de partida de dicha ratio, del tipo de interés real, la tasa de crecimiento del PIB y la evolución de ingresos y gastos de las CCAA. La posibilidad de alcanzar una calificación crediticia que permita el regreso a los mercados de una Comunidad depende, dado el tipo de interés y su endeudamiento actual, del control de sus gastos y del nivel de los ingresos que le ofrezca el nuevo modelo.

60. La Comisión señala que la contribución de los ingresos a la sostenibilidad de la deuda depende, en primer lugar, de las decisiones que se adopten sobre el volumen global de recursos de las CCAA acordado por el nuevo SFA, y su capacidad de generar superávits primarios bajo condiciones de cumplimiento de las reglas de gasto establecidas. Advierte también que los ingresos y los superávits factibles dependen de la asignación de los recursos entre CCAA que el modelo contemple, en función de

los objetivos de nivelación decididos y los criterios de cálculo de necesidades por habitante adoptados. Ambos factores han tenido implicaciones importantes para las trayectorias de endeudamiento de las distintas Comunidades en el pasado.

61. En lo que atañe a las restricciones al endeudamiento autonómico previstas en la LOFCA, la Comisión estima conveniente su refuerzo, debiendo ser consistentes con las establecidas en la LOEPSF. En este sentido, sería recomendable incluir algunos ajustes necesarios para conseguir que los límites operen de forma efectiva como mecanismo de alerta temprana, con consecuencias reales para la gestión financiera. Asimismo, parece razonable que el régimen de autorizaciones estatales se incorpore en las disposiciones correspondientes de la LOEPSF. Finalmente, con objeto de conseguir mejoras sustanciales de los resultados de coordinación del endeudamiento, la Comisión recomienda fortalecer el papel actual del CPFF en este ámbito.

62. Por lo que se refiere al reparto de los objetivos de déficit y deuda entre niveles de gobierno (reparto vertical) y sobre la asignación entre las CCAA (reparto horizontal), la Comisión considera deseable alcanzar, desde una perspectiva institucional, un pacto interno de estabilidad, sustentado en un amplio acuerdo político. Este pacto interno debe compatibilizar la autonomía financiera de las CCAA con las competencias exclusivas del Estado en la materia.

63. El reparto vertical del déficit y la deuda debería adecuarse a las condiciones económicas y financieras de cada nivel de gobierno, contemplando las competencias asumidas en cada caso y los respectivos niveles de gastos e ingresos, así como su sensibilidad al ciclo económico. Por su parte, la distribución acordada tendría que incluirse en la aprobación anual del Programa de Estabilidad del Reino de España que ha de presentarse ante la Comisión Europea. En ambos casos, debería ganar relevancia el debate previo en el CPFF (e idealmente en el Senado) antes de su aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados o por el Consejo de Ministros. En todo caso y con independencia del resultado final acordado, los criterios en los que se base el reparto vertical deben atender a la factibilidad de los objetivos y hacerse explícitos, con la máxima transparencia. La LOEPSF debería incluir la regulación del procedimiento de reparto.

64. Al igual que en el reparto vertical, el acuerdo de distribución horizontal de los objetivos de déficit y deuda deben estar sustentados en criterios explícitos, conjugando la capacidad de sostener económicamente los pasivos financieros correspondientes, el impacto territorialmente asimétrico del ciclo económico y el grado de cumplimiento de los objetivos que anualmente se establezcan. Es necesario fijar objetivos justos y factibles, con el fin de no desestimular la disciplina fiscal ante metas inalcanzables, algo que ya ha apuntado la AIREF. La Comisión considera que el análisis de estos condicionantes económicos y financieros debe realizarse de forma individualizada y transparente para cada Comunidad Autónoma, en un marco de sendas plurianuales y contemplando su compatibilidad con el objetivo conjunto asignado a las CCAA. Hay que advertir que la perpetuación de objetivos idénticos para situaciones de partida diferentes, lo mismo que el establecimiento no transparente de objetivos distintos, termina debilitando la propia disciplina presupuestaria y financiera.

65. Las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas actualmente en la LOEPSF presentan un grado de exigencia muy alto, aunque no todas han sido aplicadas por igual, estando incluso algunas inéditas. En este sentido, la Comisión recomienda reforzar los mecanismos preventivos y de alerta temprana, así como la aplicación del principio de prudencia financiera, tratando de automatizar su funcionamiento. En los casos de incumplimiento, la Comisión entiende que los instrumentos correctores más apropiados, por su eficacia potencial y su mayor respeto al principio de autonomía financiera, son los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio, aprobados por el CPFF previo informe de la AIREF, evitando su renovación inercial. Por lo que respecta a las medidas coercitivas, se recomienda reducir el grado de discrecionalidad en su activación.

66. La Comisión considera que debería mejorarse el diseño técnico de la actual regla de gasto, especialmente en lo que concierne a su territorialización. En relación con el gasto computable, parece conveniente definirlo a partir de los empleos no financieros máximos que se corresponderían con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto, sin considerar además las medidas excepcionales y temporales autorizadas a los efectos de ambos límites, ya que el sistema actual incentiva el incremento del gasto. Por otro lado, también sería preciso que el gasto computable de cada Comunidad Autónoma pueda adaptarse a los cambios en su financiación por la reforma del SFA.

67. En relación con el Fondo de Contingencia, la Comisión recomienda que tenga una dotación mínima y suficiente para responder a sus objetivos, debiendo fijarse de forma automatizada como un porcentaje del gasto no financiero, siendo aconsejable un nivel mínimo para todas las CCAA. La normativa autonómica de Hacienda y Presupuestos debería señalar la cuantía concreta del porcentaje, delimitar los supuestos de utilización y establecer el procedimiento de control externo para verificar su cumplimiento, incluida la justificación de las necesidades imprevistas y no discrecionales.

68. Los mecanismos adicionales de financiación actualmente habilitados por el Estado, en particular el FFCA, no deben contemplarse como un instrumento permanente de financiación sustitutivo del nuevo SFA. En consecuencia, la Comisión considera conveniente establecer un plan ordenado con un calendario para la retirada gradual del FFCA en el menor plazo posible.

69. En la Comisión se ha discutido a fondo la forma en la que se debería metabolizar la deuda acumulada hasta el momento y, en particular, la canalizada a través del FFCA. De esa discusión han emergido dos posiciones que se diferencian claramente en la opinión respecto a posibles quitas del principal.

70. Una parte mayoritaria de la Comisión considera que debe quedar fuera de discusión el que los préstamos concertados hasta el momento con el FFCA y sus antecesores, con independencia de su volumen acumulado y de las causas que hayan motivado su solicitud, forman parte de la deuda financiera de las CCAA. En consecuencia, la amortización íntegra de su capital y el pago de los intereses devengados son compromisos que deben cumplirse sin excepción alguna, porque generaría incentivos perversos de cara al futuro y sería injusto para las CCAA que han cumplido en mayor grado los

compromisos de estabilidad fiscal y, por tanto, utilizado en menor medida el recurso a los mecanismos extraordinarios de liquidez. Los datos demuestran que no todas las CCAA se han esforzado en el mismo grado en el ajuste fiscal, recortando para ello gastos, tratando de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, o haciendo uso de su capacidad normativa para obtener recursos adicionales. No obstante, para facilitar la gestión financiera y de liquidez de las CCAA, ayudar a la vuelta progresiva de las CCAA a los mercados y favorecer la gradual reducción de los pasivos acumulados, se acepta que podría ser aconsejable acometer una reestructuración transparente de la deuda de las CCAA con el Estado, supervisada por el Banco de España y la AIREF, ampliando los plazos de forma razonable, añadiendo en su caso nuevos períodos de carencia y fijando unos tipos de interés favorables, que en ningún caso podrían suponer una bonificación respecto del coste medio de la deuda del Estado. En todo caso, este apoyo debería estar condicionado al cumplimiento por parte de las CCAA beneficiarias de una serie de objetivos previamente acordados de consolidación fiscal y cumplimiento presupuestario.

71. El resto de la Comisión estima que la evaluación de la reestructuración de la deuda podría concluir que la vuelta al mercado de las CCAA requiere una reducción de la misma. Esa compensación debería evitar, en todo caso, cubrir la parte del endeudamiento diferencial de las CCAA derivada de una mayor propensión relativa al gasto, pues en esta parte se concentra claramente el problema de riesgo moral. La reestructuración podría contemplar dos tramos: el primero cubriría un porcentaje común para todas las CCAA por la insuficiencia de recursos padecida para financiar los servicios en el periodo 2009-2016; el segundo cubriría los incrementos de deuda derivados de las insuficiencias de financiación relativas padecidas por algunas CCAA y que, pese a que sus gastos primarios homogéneos han sido inferiores a la media por habitante ajustado, debido a esa infrafinanciación tengan mayores dificultades para volver a los mercados. Ambos tramos podrían operar mediante la cancelación parcial de los préstamos concertados hasta el momento con el FFCA y sus antecesores. Estas reestructuraciones deberían estar sujetas a la debida condicionalidad para asegurar que las CCAA beneficiarias convergen hacia la eliminación del déficit estructural y al valor de referencia de la deuda en los plazos que se fijen.

72. Podría preverse un nuevo mecanismo de financiación extraordinaria que sería aplicado exclusivamente para atender situaciones financieras muy graves, individualizables y debidamente motivadas sobre un análisis de las causas del endeudamiento. Este mecanismo estaría siempre sujeto a estricta condicionalidad, de acuerdo con un plan de ajuste aprobado por el Gobierno central, con informe preceptivo de la AIREF, y cuya ejecución estaría sometida a supervisión directa. Como corolario, la concesión de esta financiación extraordinaria debería estar acotada en el tiempo y nunca podría financiar desviaciones de gasto que supongan incumplimiento de los objetivos de déficit aprobados, que deberían ser establecidos de manera factible y sobre bases acordadas y objetivas.

73. Como complemento de la regla de gasto, la Comisión considera deseable promover la inclusión en el marco financiero de las CCAA de un sistema de fondos de estabilización presupuestaria o fondos de reserva que operen como fondos de liquidez ante circunstancias muy adversas de la economía. Los elementos nucleares del sistema (número de fondos, dotación, capitalización y utilización) deberían

estudiarse y definirse con detalle. Una vez diseñado técnicamente el sistema, su contenido y funcionamiento, debería incorporarse en la LOEPSF. En todo caso, la Comisión considera deseable configurar el instrumento con un nivel mínimo de obligatoriedad. En cuanto a su dotación, una forma de acometer esta sería redirigiendo los recursos derivados de la aplicación de la actual regla de destino del superávit presupuestario contemplada en la LOEPSF, en lugar de dedicarse íntegramente a reducir el nivel de endeudamiento neto.

## **VOTOS PARTICULARES**

**VOTO PARTICULAR PRESENTADO POR D. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ POO, EXPERTO PROPUESTO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA, D. ALAIN CUENCA GARCÍA, EXPERTO PROPUESTO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN, D.ª NATIVIDAD FERNÁNDEZ GÓMEZ, EXPERTA PROPUESTA POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, D.ª ELENA MANZANO SILVA, EXPERTA PROPUESTA POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA, D. JAIME RABANAL GARCÍA, EXPERTO PROPUESTO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN Y D. JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO, EXPERTO PROPUESTO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA.**

**Los miembros de la comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación autonómica abajo firmantes presentan el siguiente Voto particular a los párrafos 4, 35, 40 y 44 del Capítulo 4.**

Consideramos que la eliminación de la *cláusula de statu quo* no es deseable debido tanto a razones teóricas como de tipo más práctico.

La recomendación de la comisión se fundamenta, en nuestra opinión, en la idea de construir un modelo de financiación con un criterio claro de reparto de los recursos disponibles. Criterio que, en el caso de existir un solo fondo, consiste en establecer un objetivo de nivelación parcial, fijado por consenso político, en base a la capacidad fiscal, ingresos tributarios en términos normativos, y a las necesidades de gasto de los servicios públicos (SP) que se determinan a partir de establecer la igualdad de financiación por unidad de necesidad, es decir, población ajustada, utilizando para ello distintos indicadores que se considera, reflejan adecuadamente los costes de prestación de los SP de cada comunidad autónoma.

De esta manera, establecido el objetivo de nivelación, la financiación por población ajustada se presenta como un criterio operativo de equidad que requiere la eliminación de cualquier otro elemento, como la cláusula del *statu quo* que distorsione su aplicación y el funcionamiento del modelo.

La anterior recomendación se basa en algunos argumentos cuya evidencia teórica y empírica por su impacto en la financiación y presupuestos de algunas comunidades autónomas pueden y deben discutirse:

- i) No existe evidencia empírica concluyente de que, las ponderaciones y las variables elegidas para elaborar el llamado indicador de necesidades de gasto aproximen de forma adecuada los costes de las Comunidades Autónomas en la provisión de los servicios públicos. De hecho han sido variables cuya definición y ponderaciones han ido cambiando a lo largo de los diferentes modelos. En el apartado (vi) de nuestra exposición de motivos mostramos una evidencia empírica de las deficiencias que presenta el indicador de necesidades para

explicar los gastos en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) de las comunidades autónomas.

- ii) Tampoco existe un consenso claro (ver apartado sobre cálculo de tributos cedidos – financiación normativa) sobre el cálculo de los valores normativos en algunas figuras tributarias. De hecho, el Acuerdo 6/2009 del CPFF que sienta las bases para el vigente modelo de financiación, reconoce que la estimación de la recaudación normativa “resulta muy alejada de la realidad” sin que hasta la fecha se pueda afirmar que esta situación haya mejorado.
- iii) Como consecuencia de lo anterior, la variable “financiación per cápita ajustada” está sujeta a errores de especificación y medida, tanto en el numerador como en el denominador, y por ello tiene muchas dificultades para responder adecuadamente como la única guía en el ámbito de la nivelación.
- iv) De hecho, el papel principal de la cláusula de *statu quo* ha sido recoger una serie de costes, principalmente fijos, diferentes de los recomendados en la “partida de costes fijos” por la Comisión de Expertos, que las variables de necesidades no son capaces de reflejar adecuadamente. Las variables de necesidad están más ligadas a la demanda de servicios públicos y no recogen todos los costes derivados de mantener una determinada oferta mínima e imprescindible, que varía según las características particulares de cada comunidad autónoma y de cómo estuvieran organizados los servicios públicos con anterioridad a su transferencia. No debe olvidarse que es todavía en 2002 cuando diez Comunidades reciben la transferencia de los servicios sanitarios, que representa en torno al 40 por ciento de su gasto presupuestario. Por tanto, el coste efectivo, en tanto no existan aproximaciones técnicas a la estimación de costes más robustas, debe tenerse en cuenta.
- v) Como consecuencia de todo lo anterior, no parece razonable eliminar del modelo de financiación mecanismos (como el de *statu quo*), que podrían incorporar estructuras de costes inherentes a las comunidades autónomas y que, hasta ahora, el indicador de necesidades de gasto no ha sido capaz de incorporar. La *cláusula de statu quo* establecida a lo largo de los diferentes modelos de financiación ha ido incorporando información sobre los costes efectivos en la prestación de los Servicios Públicos Fundamentales a los que en su momento se efectuaron las transferencias, información que no puede ser desdeñada por su impacto en la financiación de algunas comunidades autónomas.
- vi) Un sencillo análisis econométrico cuyo desarrollo no es objeto de este voto particular (ver final del voto particular para detalles técnicos), ofrece resultados suficientes sobre las importantes limitaciones que el indicador de necesidades de gasto presenta para explicar

de manera homogénea la evolución del nivel de gasto en servicios públicos fundamentales de las diferentes comunidades autónomas.

- a. Aunque el indicador de necesidades de gasto es significativo para explicar la evolución del gasto de las comunidades autónomas (p-valor de 0.0645), sin embargo su efecto sobre la evolución en el tiempo del gasto en SPF de las comunidades autónomas es muy heterogéneo (el p-valor del contraste de igualdad de interceptos es aproximadamente cero). Es decir, el rango de variabilidad en la capacidad explicativa del indicador de necesidad es muy amplio; en algunas comunidades autónomas llega a explicar más del 80 por ciento de su gasto en SPF a lo largo del tiempo, mientras que en otras apenas explica en un mísero 5 por ciento del citado gasto.
  - b. Las desviaciones más significativas sobre el indicador de necesidad de gasto se producen en las comunidades autónomas con menor población y esto lleva a pensar que hay variables de necesidad que no responden a los costes de prestación de servicios públicos fundamentales. Los costes estructurales en la prestación de determinados servicios hacen que estas Comunidades tengan una desviación más pronunciada en términos de financiación homogénea por habitantes ajustado. El coste efectivo contó en su día con una metodología común y la evolución de la financiación a lo largo de los años ha tenido unos parámetros muy parecidos que parecen explicar estas desviaciones. Entendemos que las diferencias en el coste de prestación son las que realmente explican estas desviaciones.
- vii) En definitiva, de no mejorarse este indicador de necesidades de gasto, no parece que el indicador propuesto en el Capítulo 4 vaya a aproximar de forma apropiada el coste de prestación de los servicios públicos en que incurren las comunidades autónomas. Esta reserva es compartida por la Comisión cuando recomienda mejorar las estimaciones técnicas de los distintos indicadores. Parece por tanto evidente que un criterio de nivelación basado solo en este indicador de necesidades puede presentar serios errores que podrían conducir a un reparto de la financiación que se aleja de lo deseado en términos de equidad.

Por todo lo anterior defendemos que debe de mantenerse la existencia de una cláusula de *statu quo* que cumple, a nuestro juicio, dos funciones de vital importancia en el nuevo modelo de financiación:

1. Corregir, a través de los costes efectivos y otros aspectos tenidos en cuenta en anteriores cláusulas de *statu quo*, errores de especificación en el cálculo de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas que influyen en los costes de prestación de los servicios públicos. Dicha corrección se efectúa incluyendo aquellos costes específicos de cada comunidad que las

variables de necesidades de gasto son incapaces de recoger (ni las que se han utilizado en modelos anteriores ni las que se proponen para el modelo actual).

2. Evitar que, en ausencia de garantía de fondos adicionales que minimicen los desequilibrios verticales actualmente existentes, los nuevos indicadores de reparto actúen como en un modelo de suma cero provocando que la pérdida de financiación de algunas comunidades autónomas sea tan importante que pueda poner seriamente en cuestión su equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de sus finanzas.

En consecuencia, proponemos la siguiente redacción alternativa para los párrafos 4, 35, 40 y 44 del Capítulo 4:

*4. El funcionamiento del SFA vigente origina diferencias de financiación por habitante y por habitante ajustado entre las Comunidades Autónomas de régimen común que en algún caso podrían no solo responder a las variables y ponderaciones que en el modelo persiguen captar las diferencias en las necesidades de gasto o a las capacidades fiscales. El nuevo sistema debería ser capaz de justificar por sí mismo y de forma más transparente y objetiva las diferencias en la financiación entre CCAA para evitar los sentimientos de agravio comparativo.*

*35. En esta sección se ofrece una propuesta sobre la estructura del nuevo modelo de financiación. De acuerdo con el diagnóstico recogido en el capítulo 1 del presente Informe, una vez acordado un determinado equilibrio vertical de partida se pretende simplificar la estructura del sistema de financiación, hacerlo más transparente y dotarlo de un criterio explícito de reparto. El grado de nivelación horizontal del modelo vendría determinado por dos parámetros que deberían fijarse en una negociación política que no corresponde a esta Comisión.*

*40. El porcentaje de los ingresos normativos autonómicos distintos del IVA e IIEE que se integra en el FBF, al que se denominará Coeficiente de Aportación al Fondo Básico (CAFB), determina de forma directa el grado de nivelación que este Fondo genera y, junto con el peso del FNV en los recursos totales, la del conjunto del sistema, en ausencia del Fondo de Suficiencia (FS). El valor del CAFB se negociaría por todas las administraciones implicadas y debería fijarse de tal forma que, en el año base del sistema, la suma de las dotaciones totales del FBF y el FNV permita, al menos, la nivelación total del gasto en SPF que se acuerde, sin que esta restricción de mínimos al grado de nivelación del sistema condicione en modo alguno la composición del gasto de cada comunidad. Por otro lado, el sistema sería compatible con la nivelación plena de todos los recursos, antes del FS, que marcaría el tope superior al grado de nivelación permitido. El peso relativo del FNV y del FS también será objeto de negociación en las condiciones que se fijan más adelante.*

*44. En el año base del nuevo sistema, para cada comunidad autónoma, los recursos normativos totales a competencias homogéneas serán superiores o iguales a los liquidados con la Ley 22/2009. Si los recursos normativos totales a competencias homogéneas resultaran inferiores a los liquidados con la Ley 22/2009*

*en el año base, se dotará para cada Comunidad afectada un Fondo de Suficiencia (FS) en la cantidad necesaria para que se satisfaga la condición de igualdad antes citada. El Fondo de Suficiencia evolucionará con el resto de los Fondos de acuerdo a lo recomendado en el párrafo 55 de este Capítulo y la determinación de su evolución queda en todo caso abierta a la negociación política.*

Firman este VOTO PARTICULAR:

D. Juan Manuel Rodríguez Poo, experto designado por la Comunidad autónoma de Cantabria.

D. Alain Cuenca García, experto designado por la Comunidad Autónoma de Aragón.

Dña. Natividad Fernández Gómez, experto designado por la Administración General del Estado.

Dña. Elena Manzano Silva, experto designado por la Comunidad autónoma de Extremadura.

D. Jaime Rabanal García, experto designado por la Comunidad autónoma de Castilla y León.

D. Juan José Rubio Guerrero, experto designado por la Comunidad autónoma de La Rioja.

**Modelo econométrico: Detalles técnicos**

Especificamos el siguiente modelo econométrico que relaciona los gastos en servicios públicos fundamentales de las comunidades autónomas en función del indicador de necesidades de gasto a lo largo del tiempo,

$$y_{it} = \exp(\delta_i + \beta X_{it} + U_{it})$$

donde el sub-índice  $i=1,\dots,N$  representa las comunidades autónomas ( $N = 15$ ) y el sub-índice  $t$  toma valores 2012, 2013 y 2014. Las variables del modelo son:

- $y_{it}$  : Gasto total (Sanidad+Educación+Servicios Sociales). Fuente IGAE.
- $X_{it}$  : Población ajustada (liquidación del modelo de financiación en vigor).
- $\delta_i$ : Heterogeneidad individual. Características de la Comunidad Autónoma  $i$ -ésima no recogidos por la variable  $X$ .
- $U_{it}$ : Término de error idiosincrático.
- $\delta = N^{-1} \sum_i \delta_i$ ,

Los resultados de la estimación para las 15 comunidades autónomas de regimen común y los años 2012, 2013 y 2014 son

Model 1: Fixed-effects, using 45 observations  
 Included 15 cross-sectional units  
 Time-series length = 3  
 Dependent variable: l\_gasto

	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-ratio</i>	<i>p-value</i>	
$\hat{\delta}$	7.90501	0.283029	27.9300	<0.0001	***
$\hat{\beta}$	1.85173e-07	9.63648e-08	1.9216	0.0645	*
Mean dependent var	8.448848	S.D. dependent var		0.876790	
Sum squared resid	0.011216	S.E. of regression		0.019666	
LSDV R-squared	0.999668	Within R-squared		0.112946	
LSDV F(15, 29)	5828.740	P-value(F)		2.88e-46	
Log-likelihood	122.8323	Akaike criterion		-213.6646	
Schwarz criterion	-184.7580	Hannan-Quinn		-202.8885	
Rho	-0.399472	Durbin-Watson		1.862193	

Joint test on named regressors -  
 Test statistic: F(1, 29) = 3.69248  
 with p-value = P(F(1, 29) > 3.69248) = 0.0645351

Test for differing group intercepts -  
 Null hypothesis: The groups have a common intercept  
 Test statistic: F(14, 29) = 886.044  
 with p-value = P(F(14, 29) > 886.044) = 3.08959e-034

**VOTO PARTICULAR PRESENTADO POR D. FRANCISCO ADAME MARTÍNEZ, EXPERTO  
PROPUESTO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA, D. JESÚS F. SANTOS  
PEÑALVER, EXPERTO PROPUESTO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA  
MANCHA Y D.ª ELENA MANZANO SILVA, EXPERTA PROPUESTA POR LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.**

Se emite voto particular a las referencias que se realizan en el texto del Informe de la Comisión a:

- a) La ordenación de las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado, en concreto a los párrafos 38 y 39 del capítulo 4.
- b) Los recursos disponibles por Comunidades Autónomas por unidad de necesidad, párrafo 40 del capítulo 4.

**TEXTO QUE DEBERÍA ELIMINARSE DEL INFORME A JUICIO DE LOS FIRMANTES DEL VOTO Y REDACCIÓN  
QUE SE PROPONE COMO ALTERNATIVA**

**1) Párrafo 38 del capítulo 4**

En este párrafo se propone eliminar el siguiente texto:

*“Los recursos aportados por el FNV no deberían alterar la ordenación de las CCAA en términos de financiación por habitante ajustado”.*

Tras dicha eliminación, la redacción de este párrafo quedaría así:

“38. El FNV se nutriría con recursos aportados por el Estado y se repartiría entre CCAA con el objetivo de reducir la desigualdad en financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas que pudiera persistir tras la aplicación del Fondo Básico como resultado de las diferencias existentes entre CCAA en términos de los recursos tributarios normativos que no se aporten a dicho Fondo.

**2) Párrafo 39 del capítulo 4**

En este apartado se propone eliminar el siguiente texto:

*“Respetando esta condición, una posibilidad sería la de repartir el FNV de forma que se elimine una fracción, igual para todas las CCAA y tan grande como sea posible, del*

*diferencial de financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas que exista entre cada comunidad y la comunidad con mayor financiación por habitante ajustado tras la aplicación del FBF. Otra posibilidad sería repartir”*

Tras esta eliminación, la redacción del párrafo quedaría así:

“39 El FNV se repartirá de forma que corrija más las desventajas de las comunidades con menor financiación por habitante ajustado, aplicándose primero a corregir la diferencia entre los recursos por habitante ajustado de la última comunidad en financiación con la penúltima, de ambas con la antepenúltima y así sucesivamente. Si la dotación del FNV fuese suficiente para conseguir la nivelación total de la financiación por habitante ajustado, cualquier remanente se repartiría en proporción a la población ajustada. La dotación del FNV evolucionaría con el índice de evolución que se describe en la sección 6 del presente capítulo.”

### **3)Párrafo 40 del capítulo 4**

En este párrafo se propone incorporar la siguiente frase:

*“siempre que quede garantizado que, después de la aplicación del FNV, todas las CCAA dispondrán de los mismos recursos por habitante ajustado,”*

Tras esta incorporación, la redacción de este párrafo quedaría del siguiente modo:

“40. El porcentaje de los ingresos normativos autonómicos distintos del IVA e IIEE que se integra en el FBF, al que se denominará *Coeficiente de Aportación al Fondo Básico (CAFB)*, determina de forma directa el grado de nivelación que este Fondo genera y, junto con el peso del FNV en los recursos totales, la del conjunto del sistema en ausencia del *statu quo*. El valor del CAFB se negociaría por todas las administraciones implicadas y debería fijarse de tal forma que, en el año base del sistema, la suma de las dotaciones totales del FBF y el FNV permita, al menos, la nivelación total del gasto en SPF que se acuerde, siempre que quede garantizado que, después de la aplicación del FNV, todas las CCAA dispondrán de los mismos recursos por habitante ajustado, sin que esta restricción de mínimos al grado de nivelación del sistema condicione en modo alguno la composición del gasto de cada comunidad. Por otro lado, el sistema sería compatible con la nivelación plena de todos los recursos, que marcaría el tope superior

al grado de nivelación permitido. El peso relativo del FNV también será objeto de negociación en las condiciones que se fijan más adelante.”

## JUSTIFICACIÓN

Los firmantes de este voto no están de acuerdo con la invocación del principio de ordinalidad como límite a la nivelación que debe operar el Fondo de Nivelación Vertical. En nuestra opinión, esta formulación no resulta compatible con el principio constitucional de solidaridad.

El principio de solidaridad es un pilar básico de la financiación autonómica y como tal aparece mencionado en diversos preceptos de la Constitución (artículos 2, 138.1, 156.1 y 156.2). Su papel central ha sido constantemente reiterado tanto por la doctrina como por el Tribunal Constitucional en numerosos pronunciamientos que para no cansar al lector no vamos a reproducir aquí.

Con el fin de exponer con la máxima claridad los argumentos que justifican nuestra discrepancia con el Informe en este punto concreto debemos comenzar por concretar de dónde viene la regla o principio de ordinalidad porque lo cierto y verdad es que en la Constitución española no figura en ningún precepto.

El principio de ordinalidad está inspirado en la “prohibición de nivelación” que se aplica en el sistema de financiación de los *Länder* alemanes. Esta prohibición no está expresamente prevista en la Constitución alemana, sino que ha sido una creación jurisprudencial del Tribunal Constitucional federal. Como bien ha explicado MEDINA GUERRERO dicho Tribunal ha ido fraguando una doctrina en virtud de la cual el ajuste financiero horizontal ha de reducir las diferencias de capacidad financiera entre los *Länder*, pero no eliminarlas totalmente. En todo caso, conviene aclarar que esta “prohibición de nivelación” se articula en Alemania como apunta este autor “en torno a un concepto concreto jurídicamente perfilado (el de “capacidad financiera”) y opera en el seno de una Constitución financiera específica, que, naturalmente, presenta sus peculiaridades frente a nuestro bloque de la constitucionalidad”<sup>1</sup>.

En el caso español, ni hay un precepto constitucional que recoja el principio de ordinalidad, ni tampoco una doctrina jurisprudencial consolidada del Tribunal Constitucional que defienda la vigencia de este principio. Sin embargo, partiendo de esa doctrina del Tribunal Constitucional alemán el principio de ordinalidad se incorporó al artículo 206.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña con ocasión de su reforma por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, 2006, articulándose en los siguientes términos:

“El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación.”

---

<sup>1</sup> MEDINA GUERRERO (2011), pp. 483-484.

Son muchos los autores que se han pronunciado en contra de la viabilidad del principio de ordinalidad que se introduce en este precepto. Entre ellos nos gustaría citar a DE LA FUENTE y GUNDÍN que poco después de la entrada en vigor de la reforma de dicho Estatuto escribían que dicho principio no era “una restricción razonable”. Y lo explicaban del siguiente modo: “Dadas dos Comunidades con niveles de renta por habitante muy similares pero con necesidades de gasto diferentes por los motivos que sea, no resulta obvio que una inversión del ranking de renta per cápita como consecuencia de la aplicación del sistema de financiación sea necesariamente injusta”<sup>2</sup>.

En el momento actual, el citado Estatuto de Autonomía es la única norma vigente en el ordenamiento español que hace referencia a dicho principio. Ni la Constitución, ni la LOFCA, ni la tantas veces citada Ley 22/2009 –Ley ordinaria dictada para desarrollar los aspectos básicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas no sometidos a reserva de Ley Orgánica –, mencionan a la ordinalidad como principio inspirador de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas.

A la vista de lo anterior, la pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿puede una regla que está recogida exclusivamente en un Estatuto de Autonomía convertirse en un principio básico del sistema de financiación de todas las Comunidades de régimen común? Entendemos que no y vamos a explicar a continuación por qué.

Antes de ello nos gustaría dejar apuntado que según la doctrina el citado precepto estatutario ya de por sí es un texto poco preciso que deja un amplio margen de maniobra al proceso político para la fijación de su alcance, toda vez –y así lo recuerdan los tres autores antes citados– que no determina las variables que hay que tomar en consideración para apreciar cuándo hay un cambio en la ordenación de las rentas, ni cuáles son los mecanismos de nivelación cuya aplicación justificaría la puesta en marcha de esta hipotética garantía .

Constatada la imprecisión con que se formuló la regla de ordinalidad –obsérvese que está planteada en términos de renta per cápita– la cuestión sobre la que ahora debemos pronunciarnos es si un Estatuto de Autonomía puede establecer reglas que contravengan o no estén previstas en la LOFCA como por ejemplo la introducción de límites a la solidaridad que afecten al sistema de financiación de las Comunidades de régimen común. En aras de la simplicidad y sobre todo de la claridad no podemos entrar a fondo en este voto particular en el análisis de la relación entre la reserva de ley orgánica del artículo 157.3 CE y los Estatutos de Autonomía desde la perspectiva del sistema de fuentes normativas de la financiación autonómica. En todo caso, sí queremos dejar indicado que la doctrina patria ha mantenido sin ambages que en caso de colisión entre una norma estatutaria y la LOFCA ha de prevalecer ésta siempre y cuando esté afectada una de las materias mencionadas en el artículo 157.3 CE.

En consonancia con lo anterior, la *valentior pars doctrinae* ha venido defendiendo que los aspectos básicos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas deben estar regulados en la LOFCA, porque si bien la relación entre la LOFCA y los Estatutos no es de jerarquía sino de

---

<sup>2</sup> DE LA FUENTE y GUNDÍN (2007), p. 176.

competencia, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (véase en particular su Sentencia 247/2007) la LOFCA tiene prevalencia como norma delimitadora de la competencia autonómica, dada su naturaleza de Ley orgánica de expresa reserva en la Constitución.

En efecto, nuestro Tribunal Constitucional ha venido poniendo de relieve el papel central que tiene la Ley Orgánica que se dicte ex artículo 157.3 CE en el sistema de fuentes regulador de la financiación de las Comunidades Autónomas. Baste traer aquí a colación su Sentencia 192/2000, en cuyo Fundamento Jurídico 4.º se afirma que dicho precepto “reenvía a una Ley Orgánica a fin de que sea ésta quien establezca los rasgos generales de los mecanismos de financiación autonómica”, pues nuestra Constitución “no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE”. Y en su Fundamento Jurídico 10.º se añade que a partir de la LOFCA “el Estado, dentro de los márgenes que la Constitución le otorga y respetando los principios y las competencias financieras autonómicas en ella establecidas (...) está constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación autonómica, y así se ha puesto de manifiesto en las sucesivas reformas de la LOFCA operadas por la Ley Orgánica 1/1989 o la Ley Orgánica 3/1996”.

Con meridiana claridad se ha referido a la relación LOFCA-Estatutos de Autonomía RODRÍGUEZ BEREIJO, ex Presidente del Tribunal Constitucional. A juicio de este Profesor, cuya opinión suscribimos, la función de la LOFCA “es delimitar la autonomía y las competencias financieras asumidas por las Comunidades Autónomas regulando y condicionando el ejercicio de estas competencias: por lo cual sus disposiciones no pueden ser contravenidas o simplemente ignoradas por la Comunidad Autónoma, ni siquiera por su Estatuto de Autonomía”. Y prosigue diciendo: “Porque la razón de ser y la función de la LOFCA es el diseño de un sistema de financiación autonómica dotado de coherencia interna y de homogeneidad de modo que sea aplicable a todas las Comunidades Autónomas de régimen común; habilitando para ello la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario, con un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación y evitando así que quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía, para decirlo con las palabras de la STC 68/1996, F.J.9.º (...)”<sup>3</sup>.

Parfraseando a este autor se puede pues concluir sobre este punto que en un Estatuto de Autonomía se pueden recoger normas referidas a la financiación autonómica que complementen la regulación de la Constitución, pero esas normas tienen que ser susceptibles de ser integradas en el sistema cuyos elementos fundamentales están previstos en la LOFCA o en cualquier otra Ley Orgánica que el Estado pueda dictar al amparo de lo previsto en el artículo 157.3 CE y sólo pueden ser definidos por éste en virtud de lo previsto en el artículo 156 CE y en desarrollo de la competencia que al Estado le atribuye la Constitución en materia de Hacienda General (art. 149.1.14ª CE). O dicho de otra manera tal

---

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ BEREIJO (2008), pp. 2974-2975.

vez más clara, por si pudiera quedar alguna duda de lo que queremos decir: en el ordenamiento español la norma encargada de la articulación concreta del sistema de financiación de las Comunidades especificando el papel que han de desempeñar en el mismo los recursos financieros que la Constitución enumera a título ejemplificativo en su artículo 157 y concretando los instrumentos para hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial es la LOFCA y no los Estatutos de Autonomía, por mucho que tengan rango de Ley orgánica.

La sólida doctrina que tiene elaborada nuestro Tribunal Constitucional sobre el papel de coordinación que el Estado está llamado a desempeñar en base al artículo 157.3 de la Constitución con el fin de alcanzar una homogeneidad en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es invocada cada vez que el mismo tiene que pronunciarse sobre alguna cuestión relacionada con la financiación autonómica, como ha sucedido por poner un ejemplo más reciente en su Sentencia 101/2016, de 25 de mayo, a propósito de la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, que reforman las leyes orgánicas de financiación autonómica y de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

A la luz de esta doctrina constitucional la conclusión a la que inexorablemente se llega es que el sistema de financiación es una facultad estatal. A partir de ahí, como bien ha explicado RAMOS PRIETO, no queda otra opción hermenéutica que “concluir que los Estatutos de Autonomía no pueden situarse al margen del sistema de financiación que en cada momento define con carácter general el Estado, a través de la LOFCA y de sus sucesivas modificaciones”<sup>4</sup>.

En este sentido queremos de nuevo traer a colación a RODRÍGUEZ BEREIJO, ex Presidente del Tribunal Constitucional, que ha concluido que la introducción de límites a la solidaridad, al incidir sobre el conjunto del sistema, no puede ser regulada unilateralmente por un Estatuto de Autonomía, afirmando a propósito del principio de ordinalidad que es “totalmente novedoso y ajeno a los criterios y principios del sistema diseñado por la LOFCA, pero que, en todo caso, no cabe establecer de manera unilateral por el Estatuto de una Comunidad Autónoma, sino que compete exclusivamente al Estado mediante la correspondiente modificación de la LOFCA, al afectar a todas las Comunidades Autónomas de régimen común”. En su opinión, compartida plenamente por los firmantes de este voto particular, la introducción de limitaciones de este tipo a la nivelación financiera responden a una idea que es “profundamente regresiva e insolidaria y subvierte los principios y la configuración que de la Hacienda pública se contienen en nuestra Constitución”<sup>5</sup>.

Es cierto que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, no declaró inconstitucional el artículo 206.5 del precitado Estatuto de Autonomía. Ahora bien, también hay que decir que el Tribunal salvó la constitucionalidad de esta norma en base a la llamada doctrina de la interpretación conforme a la Constitución—abusando de esta técnica tan utilizada por la Corte Constitucional italiana— y con un razonamiento ciertamente ambiguo. Además, en el Fundamento

---

<sup>4</sup> RAMOS PRIETO (2008), p. 74.

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ BEREIJO (2008), p. 2983.

Jurídico 134 de esta Sentencia, el Tribunal ha reducido el margen de maniobra en orden a su concreción al afirmar que “la garantía del Estado a que se refiere este precepto sólo operaría cuando la alteración de la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña se debiera, no a la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos”.

La propuesta de añadir en el párrafo 40 del Capítulo 4 una garantía para asegurar que, después de la aplicación del FNV, todas las CCAA dispongan de los mismos recursos por habitante ajustado, se justifica por la interpretación que hacen los firmantes de los principios constitucionales de solidaridad y sobre todo de equidad.

Desde esta perspectiva conviene hacer notar que existen dos corrientes doctrinales en lo referente al grado de nivelación horizontal respecto a los recursos del SFA. Por un lado, estarían los autores que se posicionan por la nivelación plena, ya sea exclusivamente de los servicios públicos fundamentales o de todos los servicios. Y por otro lado, tendríamos a aquellos que entienden que, aunque debe existir un cierto grado de nivelación, este no debe ser pleno puesto que así se reduciría significativamente la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas que debe primar en un modelo como el nuestro.

En el modelo de financiación que se propone por la Comisión se deja a la negociación de las Administraciones Central y Autonómicas, tanto los recursos que el SFA debe tener (nivelación vertical) como el grado de nivelación horizontal entre las CCAA, sin pronunciarse explícitamente por los importes y porcentajes que determinan dichos conceptos.

Sobre la base de que los españoles domiciliados en los distintos territorios que conforman nuestro país son los que soportan los tributos, y, al mismo tiempo, son los receptores de los servicios, existe un criterio universalmente aceptado en virtud del cual los ciudadanos no tienen derecho a recibir más o mejores servicios públicos por soportar más tributos que otros, puesto que los tributos financian en su integridad los gastos públicos del Estado, sin que se puedan condicionar individualmente. Por la misma razón, no se justifica conceptualmente que un conjunto de ciudadanos que paguen más tributos tenga derecho a recibir más y/o mejores servicios públicos que otro conjunto de ciudadanos cuya contribución sea menor, como consecuencia de una inferior renta per cápita, puesto que el derecho a recibir los servicios públicos no está en relación con la renta per cápita ni con los tributos que se satisfacen.

Los autores de este voto particular son firmes partidarios de una nivelación plena, pues entendemos que todas las Comunidades Autónomas han de disponer de los mismos recursos por habitante ajustado, con independencia tanto de su capacidad como de su esfuerzo fiscal.

Además de lo anterior y como complemento del principio de solidaridad conviene recordar que la Constitución consagra en su artículo 139.1 el principio de equidad cuando señala que todos los españoles “tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”. A él se hace referencia expresamente en el Acuerdo de la Conferencia de Presidentes Autonómicos de 17 de enero de 2017 de la que deriva el nacimiento de esta Comisión. La equidad, aplicada a los servicios que

deben recibir los ciudadanos de las Administraciones Públicas, conlleva que todos los españoles tienen el mismo derecho de acceso a esos servicios, con independencia de su Comunidad de residencia, para lo cual las Administraciones prestatarias deben contar con los recursos equivalentes para garantizar dicha equidad. Desde este punto de vista, el texto propuesto por la mayoría de la Comisión en el párrafo 38 del Capítulo 4 introduce, como ya ha quedado antes indicado, una limitación ajena a lo previsto en la Constitución y la LOFCA al recomendar que el procedimiento de repartir los recursos que conformen el Fondo de Nivelación, y que finalmente diseñe el legislador, no pueda alterar el orden que tienen las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado.

En España se parte de un sistema tributario único, si bien, como consecuencia de los distintos niveles de renta de los residentes en las Comunidades Autónomas, las capacidades fiscales de éstas son muy diferentes entre sí, por lo que, para asegurar el principio de equidad, es imprescindible la puesta en marcha de mecanismos de nivelación horizontal. Interpretada la equidad en el sentido de que todos los españoles tengan el mismo nivel de acceso a los servicios públicos, la consecuencia inmediata que de ello se deriva es la exigencia de una nivelación plena, una vez aplicados los fondos del SFA de manera que todas las Comunidades Autónomas cuenten con los mismos recursos por población ajustada.

En cuanto al párrafo 39 del Capítulo 4, este voto particular propone, de nuevo, la eliminación de la referencia al mantenimiento del orden que tienen las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado. Junto a lo anterior, se propone eliminar la redacción que señala que los recursos del Fondo de Nivelación se repartan de tal forma que se elimine una fracción igual para todas las Comunidades Autónomas del diferencial entre los recursos por habitante ajustado de cada Comunidad Autónoma y los que corresponden a las Comunidades Autónomas con mayor financiación.

Recapitulando y para concluir nos gustaría reiterar que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la regulación básica de cualquier sistema de financiación de las Comunidades Autónomas debe recogerse en la LOFCA y no en los Estatutos de Autonomía. Por lo tanto, como ni en la Constitución ni en la LOFCA se establece ninguna limitación concreta que pueda alcanzar siquiera sea indirectamente al núcleo esencial o contenido básico del principio de solidaridad interterritorial, el principio de ordinalidad no puede configurarse como un límite de general aplicación al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. En base a lo expuesto, consideramos que deberían eliminarse todas las referencias que se hacen en el Informe y que se han citado al comienzo de este voto particular al principio de ordinalidad.

### **Bibliografía**

DE LA FUENTE, A., y GUNDÍN, M. (2007) "La financiación autonómica en los nuevos Estatutos regionales", *Hacienda Pública Española*, núm. 182.

MEDINA GUERRERO, M. (2011) "Las haciendas autonómica y local en la STC 31/2010", *Revista d'Estudis autonòmics i federals*, núm. 12.

RAMOS PRIETO, J. (2008), “Dos cauces complementarios para el desarrollo legislativo de la regulación constitucional de la financiación autonómica: la LOFCA y los Estatutos de Autonomía”, en VARIOS AUTORES, IV Jornada Metodológica Jaime García Añoveros. La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos Estatutos, Doc. N.º 11/08, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A (2008) “Aspectos constitucionales de la financiación autonómica: presente y futuro”, en VARIOS AUTORES (Dir. M. VILLAR EZCURRA), *Estudios jurídicos en memoria de don César Albiñana García-Quintana*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

**VOTO PARTICULAR PRESENTADO POR D. ÁNGEL DE LA FUENTE MORENO Y  
D. MANUEL LAGARES CALVO, EXPERTOS PROPUESTOS POR LA ADMINISTRACIÓN  
GENERAL DEL ESTADO, Y PARCIALMENTE SUSCRITO POR D. JORGE ONRUBIA  
FERNÁNDEZ, EXPERTO PROPUESTO POR LA COMUNIDAD DE MADRID**

**a. Algunas cuestiones generales**

1. La presente Comisión responde a un diseño muy particular que seguramente no es el más adecuado para abordar las tareas que se le han asignado. La Comisión ha estado integrada por más de veinte expertos nombrados cada uno a propuesta de una administración determinada. Este modelo de “expertos con bandera” ha hecho casi inevitable que los integrantes de la Comisión se vieran como representantes de la administración que los ha propuesto, más que como expertos independientes con opiniones basadas en criterios profesionales, y que muchos de ellos se hayan sentido obligados a anteponer los intereses inmediatos de esa administración, o sus indicaciones, a los intereses generales que deberían guiar la actuación de una verdadera comisión de expertos independientes. A este problema fundamental hay que añadirle las complicaciones derivadas del elevado tamaño de la Comisión, de lo limitado del período establecido para elaborar su informe y de lo precario de sus condiciones de trabajo, exigiéndose a sus miembros una elevada dedicación que han tenido que compaginar con sus tareas habituales, generalmente sin ningún apoyo o compensación.

2. El mecanismo de decisión de la Comisión tampoco ha sido el más adecuado. Al no haberse dispuesto expresamente un mecanismo de voto ponderado que equilibrase los pesos de las dos administraciones representadas en ella, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.5 de la Ley 40/2015, sus decisiones han debido de tomarse en última instancia por mayoría simple, lo que ha dejado a los representantes de la Administración General del Estado (AGE) en una situación de clara minoría, permitiendo a los representantes de las CCAA imponer sus criterios y preocupaciones en aquellos asuntos en los que existe entre ellos una coincidencia de intereses frente a la AGE. Aunque no se ha llegado a votar en ningún momento, la amenaza de hacerlo ha sido suficiente para imponer determinadas posiciones. El resultado ha sido un informe claramente desequilibrado en su cobertura de los problemas a analizar y un tanto sesgado en lo que respecta a algunas de sus conclusiones.

3. En particular, el peso dominante de las CCAA en la Comisión se ha traducido en un diagnóstico muy benevolente de algunos de los principales problemas del actual SFA y en una cobertura desproporcionada de los problemas que más preocupan a estas administraciones, posiblemente en detrimento del rigor en el análisis y de otras cuestiones que habrían merecido un tratamiento más cuidadoso. Dos buenos ejemplos del primer problema se encuentran en los párrafos 21 y 29 del capítulo 1. A partir de datos muy ilustrativos de las grandes diferencias de financiación existentes entre regiones, en el primero de ellos se concluye únicamente que el reparto que el sistema genera es “desigual” – sin

adjetivos— mientras que en el segundo el obvio problema de restricciones presupuestarias blandas que sufren nuestras administraciones autonómicas se mantiene en el terreno de lo hipotético, como una mera posibilidad no muy claramente confirmada, si bien en un párrafo posterior (el 32) que ha tenido la fortuna de escapar al cepillo, se reconoce abiertamente la existencia de un problema de esta índole. En cuanto a la segunda cuestión, baste con decir que frente a las 3 páginas que describen la estructura y funcionamiento del nuevo sistema que se propone, o las 7 páginas que se dedican al resto del diagnóstico del sistema actual, el informe dedica 27 páginas a la supuesta insuficiencia de sus medios y al pretendido desequilibrio vertical en el reparto de recursos entre administraciones.

#### **b. Suficiencia y equilibrio vertical**

4. En la sección 4 del capítulo 1 y en diversos apartados del capítulo 2 se ofrece un tratamiento a nuestro entender confuso y excesivamente prolijo de la supuesta insuficiencia del SFA, que a su vez se relaciona con la existencia de un desequilibrio a favor del Estado en el reparto vertical de recursos entre la AGE y las autonomías. De alguna manera, se viene a sugerir aquí y en otras partes del informe -- aunque sin llegar nunca a decirlo claramente y admitiendo ocasionalmente lo contrario-- que existen unas necesidades irrenunciables de gasto que sabemos cuantificar en términos absolutos y que el SFA ha de garantizar de una forma u otra los recursos necesarios para cubrirlas. Desde esta perspectiva, las estrecheces presupuestarias que las autonomías (al igual que el resto de las administraciones públicas españolas) han sufrido en años recientes tienden a verse como el resultado de alguna deficiencia del modelo y no como el fruto, inevitable bajo cualquier sistema de financiación autonómica, de un desplome sin precedentes de los ingresos tributarios como resultado de la peor crisis económica en muchos años.

5. El problema con todo esto es que ni existe una forma objetiva de calcular los recursos que serían necesarios para garantizar la suficiencia del sistema tal como la entienden los autores de esta parte del Informe, ni hay ninguna garantía de que fuese posible obtener tales recursos si llegásemos a cuantificarlos de alguna manera. Empeñarse en centrar buena parte del informe sobre dos problemas carentes de solución no ayuda precisamente a formular propuestas sensatas para mejorar el sistema existente. Así, el informe dedica un espacio muy considerable a un intento de cuantificar el supuesto déficit de recursos del actual sistema de financiación, presumiblemente con el objetivo de condicionar la inevitable negociación política sobre los recursos del nuevo sistema y posiblemente con la esperanza de sentar las bases para reclamar la condonación de parte de la deuda autonómica con el Estado. En contraste, el diseño de un fondo de estabilización que ayudaría a alisar el gasto a lo largo del ciclo se despacha en un único párrafo de pocas líneas.

6. La idea de que existen unas necesidades irrenunciables de gasto que han de financiarse en cualquier caso supone también una enmienda a la totalidad, a nuestro juicio en la dirección equivocada, a las líneas maestras de la política fiscal española, tal como han quedado fijadas en la Ley Orgánica 2/2012 de

Estabilidad Presupuestaria y Suficiencia Financiera. En su apuesta por la estabilidad y sostenibilidad presupuestarias, esta norma establece reglas claras que limitan el gasto de las CCAA en función de las circunstancias económicas de una forma que resultaría difícilmente compatible con lo que se dice en las partes del informe que cuestionamos.

7. En vez de entrar a discutir en detalle las cuestiones que nos parecen más problemáticas en relación con esta parte del Informe, se ofrece a continuación un breve texto alternativo que vendría a reemplazar la actual sección 4 del capítulo 1, esbozando la que a nuestro entender es la forma más productiva de abordar la cuestión de la suficiencia: pensar en términos de la disponibilidad de instrumentos y no del volumen de recursos. Aunque esta idea se ha recogido en parte en el texto, éste también contiene tesis contradictorias con ella que en nuestra opinión están de más.

#### **8. Suficiencia y equilibrio vertical: un texto alternativo**

A1. El artículo 2.1 de la LOFCA exige que el SFA proporcione a las Comunidades Autónomas recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias. Este principio resulta conflictivo y poco operativo en la práctica porque no existe un criterio objetivo que permita determinar los recursos que cada administración necesitaría para prestar los servicios que tiene encomendados a un nivel que pueda ser considerado satisfactorio por todas las partes implicadas y porque ignora las limitaciones que la situación económica existente en cada momento puede imponer sobre la financiación de las administraciones públicas.

A2. Una forma más realista y más constructiva de abordar la cuestión de la suficiencia del SFA se basaría en una reinterpretación de este principio en términos de la suficiencia de instrumentos, más que de fondos, dentro de los límites que marca una inevitable restricción presupuestaria derivada de la escasez de recursos. En una democracia, las Administraciones Públicas dispondrán para el ejercicio de sus competencias de los recursos que los ciudadanos estén dispuestos a aportar a través de impuestos y tasas. Por tanto, la cuestión no debe plantearse en términos de si una Administración determinada dispone o no de los recursos suficientes para cumplir sus funciones, sino en términos de si dispone o no de herramientas adecuadas para pedir tales recursos a sus ciudadanos, asumiendo en todo caso el coste político de hacerlo y dentro de las limitaciones derivadas en cada momento de la situación económica del país. Esta última consideración es crucial porque un buen sistema de financiación debe repartir de la mejor forma posible los recursos que el sistema político asigne a esta función, pero no puede solucionar por sí mismo el problema de la escasez de recursos.

A3. Desde la perspectiva de la disponibilidad de herramientas sí que existe actualmente en España un cierto desequilibrio a favor de la AGE, pues ésta dispone de un control en principio total sobre sus ingresos tributarios mientras que las CCAA sólo disponen, como se ha visto en el Informe, de la capacidad de modular al alza o a la baja en torno a la mitad de sus ingresos ordinarios. Una cierta asimetría en este sentido puede resultar inevitable e incluso deseable dado que la AGE es la responsable

última de la hacienda general y de la dirección de la política económica, pero aún así la Comisión considera que existe margen para aumentar el grado de autonomía de ingreso de las Comunidades Autónomas, al menos actuando de forma conjunta, de forma que éstas estén en una posición más próxima a la de la AGE a la hora de recabar de sus ciudadanos los recursos que consideren necesarios para ejercer sus funciones.

A4. En la misma línea, también sería necesario introducir en el SFA un mecanismo explícito de reequilibrio vertical que permita ajustar el reparto de recursos entre la AGE y las CCAA si se considera necesario. El reparto de los rendimientos de los principales impuestos indirectos podría servir como mecanismo de ajuste a estos efectos. Se trataría de substituir los actuales porcentajes de cesión del IVA y de los Impuestos Especiales (IIEE) por un sistema de dos tramos independientes de tales impuestos, cuyos rendimientos corresponderían en un caso a la AGE y en el otro a las CCAA. Este sistema haría más transparente para el ciudadano el reparto de recursos entre niveles de gobierno que los actuales porcentajes de cesión y abriría la posibilidad de regular los dos tramos de manera separada, ajustando los tipos autonómicos y centrales de manera que ambas administraciones puedan recabar de los ciudadanos los recursos que consideren necesarios para ejercer sus funciones.

A5. Los rendimientos de los tramos autonómicos del IVA y de los IIEE se integrarían en su totalidad en el Fondo de Garantía o en algún mecanismo equivalente que se repartiría en proporción a la población ajustada, reduciéndose en contrapartida si se considera conveniente la fracción de los rendimientos de los tributos directos que se integra en dicho Fondo. Un reparto igualitario de los ingresos obtenidos por esta vía es esencial para evitar que posibles ajustes en el reparto vertical de recursos generen desequilibrios horizontales entre CCAA. Los tramos autonómicos de estos impuestos podrían tener tipos fijados o propuestos por las CCAA actuando de forma colegiada, en los términos que se discutirán en la sección 3 del capítulo 3.

### **c. ¿Cómo salvar el Estado del Bienestar?**

9. En el capítulo 2 del Informe se vuelve sobre la cuestión de la suficiencia, ligándola ahora con el problema de la sostenibilidad del Estado del Bienestar. El capítulo se plantea así un objetivo enormemente ambicioso, el de garantizar la suficiencia de recursos para las prestaciones esenciales de sanidad, educación y protección social, que va mucho más allá del encargo que realmente ha recibido la Comisión de avanzar propuestas para la reforma del SFA. Tal objetivo, además, no sería alcanzable por esta vía pues lo único que puede garantizar los recursos necesarios para financiar niveles satisfactorios para todos de prestaciones sociales sería un rápido crecimiento de la renta y el empleo – un tema al que no se dedica ni una línea en el capítulo. Como cabría esperar, además, las soluciones que finalmente se esbozan a tan grave problema se quedan enormemente cortas e incluso podrían resultar contraproducentes. Por todo ello, consideramos que el capítulo en su conjunto debería suprimirse.

10. A grandes rasgos, la estrategia que se propone en este capítulo para preservar el Estado del Bienestar se basaría en priorizar el gasto en los llamados servicios públicos fundamentales (SPF), entendiendo por tales la sanidad, la educación, la atención a la dependencia y otros servicios sociales y las pensiones. Con este fin, se asignarían a la financiación de estas partidas de gasto los recursos tributarios más cuantiosos y estables (en particular, la recaudación del IRPF, IVA e IIEE así como las cotizaciones sociales), repartiendo tales fuentes de ingresos entre administraciones de acuerdo con sus necesidades de gasto en SPF y estableciéndose también que, en períodos de dificultad, las distintas partidas de gasto de esta naturaleza deberán recibir un tratamiento similar con independencia de la administración que las gestione. También se insiste en el capítulo 2 y en los párrafos 7 y 8 del capítulo 4 en que han de nivelarse totalmente los recursos destinados a financiar el gasto en SPF entre todas las CCAA, incluyendo las forales.

11. Por otra parte, todas estas recomendaciones se dejan en el ámbito de lo que cabría llamar la planificación indicativa. Así, se aclara explícitamente que no se pretende la afectación en un sentido literal de los impuestos citados al gasto en SPF, y que no se propone la introducción de restricciones de condicionalidad que obliguen a los gobiernos autonómicos a igualar realmente su gasto por habitante ajustado en SPF, impidiéndoles trasladar recursos desde o hacia otras partidas. La ausencia de estas restricciones es muy bienvenida, pues su introducción supondría un grave atentado contra la autonomía y la eficiencia económica, pero resulta también inconsistente y podría resultar engañosa para el ciudadano. Aunque de entrada se proclama lo contrario, en la práctica nada de lo que se propone en esta parte del Informe o en otras garantiza realmente que se vaya a priorizar el gasto en SPF o que éste se nivele entre comunidades, con lo que la proclama inicial se reduce a un puro ejercicio de *marketing* político cuyo origen ha de buscarse en la necesidad de “vender” la nivelación parcial que se introdujo por primera vez de forma explícita con el Acuerdo de Financiación de 2009. Con este objetivo, se trató en su día de convencernos de que la nivelación parcial es consistente con el reforzamiento de la garantía de igualdad en lo que respecta a los servicios públicos más importantes para los ciudadanos. Aunque las dos cosas no son fácilmente compatibles, la idea parece haber calado en ciertos círculos y se mantiene en el presente informe, aunque quizás con un objetivo algo distinto del original. Se trataría ahora de apelar a la preocupación ciudadana por el funcionamiento de ciertos servicios esenciales para intentar blindar, o al menos priorizar, la financiación de las administraciones autonómicas por ser éstas las responsables de la gestión de buena parte de tales servicios, en detrimento de la AGE, que de alguna manera tendría competencias menos importantes.

12. Aunque con poca o nula mordiente en la práctica, las orientaciones que se establecen en el capítulo 2 resultan a nuestro entender muy discutibles y en ocasiones contraproducentes. En primer lugar, no tenemos nada claro que exista una distinción tan nítida como se pretende en el texto entre servicios públicos fundamentales y el resto de servicios y competencias públicos. De hecho, el listado de SPF con el que aquí se trabaja resulta ser bastante ad-hoc y, en contra de lo que se sugiere en el texto (párrafo 16), muchos de los servicios a los que en él se hace referencia no gozan de una especial protección

constitucional. Así, la mayor parte de ellos no se incluyen en el capítulo 2 de la CE donde se recogen los derechos fundamentales sino en el capítulo 3, dedicado a los principios rectores de la política social y económica, donde aparecen junto a muchas otras competencias como cultura, medio ambiente, o vivienda que no forman parte del listado propuesto de SPF. Este listado, además, se refiere esencialmente a las competencias autonómicas, excluyendo de entrada el grueso de las competencias estatales, entre las que hay algunas como la defensa o la seguridad ciudadana que cuesta ver como menos fundamentales que las citadas. Por lo tanto, la estrategia de dar prioridad de manera uniforme, siempre y en todo lugar, a determinadas competencias supuestamente fundamentales no parece razonable. De hecho, los gobiernos y parlamentos nacionales y autonómicos existen precisamente para fijar prioridades en función de las circunstancias y de las preferencias de los ciudadanos de acuerdo con las competencias que la Constitución les otorga a cada uno. Aunque existen ciertamente ocasiones en las que una mayor coordinación, o al menos comunicación, entre administraciones sería muy deseable, no parece aconsejable intentar condicionar *ex ante* sus decisiones de una forma que además de restringir innecesariamente sus opciones podría chocar con el reparto constitucional de competencias entre ellas.

#### **d. Sobre la deuda autonómica y la desaparición del *statu quo***

13. En el párrafo 70 del capítulo 5 del presente informe, la mayoría de la Comisión se pronuncia en contra de la concesión de quitas a la deuda acumulada de las CCAA con la AGE. Compartiendo esta posición, pero siendo conscientes de que esta situación podría llegar a producirse en contra de nuestras recomendaciones, pensamos que no hubiera estado de más establecer algunas condiciones que limiten tales ayudas de una forma que contribuya a mitigar sus efectos adversos sobre los incentivos de las CCAA y a asegurar su reparto equitativo. En particular, pensamos que el criterio fundamental que habría de guiar el reparto de las ayudas que se puedan acordar sería la diferencia con la financiación media por habitante ajustado durante la vigencia del actual SFA. También consideramos que el coste de tales ayudas habría de repartirse, en su caso, entre el Estado y las CCAA mejor financiadas en términos relativos, y que si se acordase una quita de la deuda autonómica, esta debería realizarse de forma escalonada y condicionarse al cumplimiento por parte de las comunidades beneficiarias de una serie de objetivos previamente acordados de consolidación fiscal y cumplimiento presupuestario.

14. En la sección 5 del capítulo 4, hubiera sido aconsejable regular en cierto detalle el proceso que llevaría a la desaparición de los complementos de *statu quo* que se ha acordado. Una posibilidad sería la de introducir un Fondo Transitorio de Compensación (FTC) que desaparecería gradualmente en un plazo de cinco años. La cuantía inicial del FTC se calcularía con el fin de compensar a aquellas comunidades que de otra forma habrían perdido recursos con el cambio de sistema. En cada uno de los años sucesivos, la dotación del Fondo se reduciría en una cuarta parte de su valor inicial, hasta desaparecer por completo en el quinto año de aplicación del sistema. Los recursos que en cada año se liberasen con

la reducción del FTC se integrarían en el FBF y en lo sucesivo evolucionarían de acuerdo con el criterio fijado para ese Fondo.

*Nota:* Jorge Onrubia suscribe el párrafo 14.

**VOTO PARTICULAR PRESENTADO POR D. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ POO, EXPERTO  
PROPUESTO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA Y D. ALAIN CUENCA  
GARCÍA, EXPERTO PROPUESTO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.**

**Los miembros de la comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación autonómica abajo firmantes presentan el siguiente Voto particular al párrafo 26 del Capítulo 1 del informe:**

Consideramos que el análisis gráfico que se efectúa en este apartado es impreciso y sujeto a muchas matizaciones. En particular:

- i) La ordenación de las comunidades autónomas que se toma como referencia en la comparativa, la basada en la capacidad fiscal de las comunidades autónomas, aparece como un criterio deseable que debe de cumplir el resultado de las diferentes etapas de aplicación del sistema actual. En la legislación referente al actual modelo de financiación no se establece que éste sea el criterio buscado por el legislador y, por lo tanto, en un apartado de diagnóstico de dicho modelo no parece pertinente efectuar dicha comparativa. Sólo se utiliza esta referencia, de modo marginal, para instrumentar el fondo de competitividad que asigna el 2,4% de los recursos.
- ii) El análisis efectuado sobre la dispersión de la llamada financiación per cápita ajustada de las comunidades autónomas utiliza dos medidas, la desviación típica y el rango que son muy sensibles al tamaño de los valores de las variables objeto de análisis. Sin entrar a valorar si el grado de dispersión es mucho o poco, la eliminación de las dos comunidades autónomas más pequeñas en términos de población, La Rioja y Cantabria, supone que, el cambio en la dispersión de las transferencias verticales (que en el texto se menciona que pasa de 4,5 a 8,7) es en realidad de 4,7 a 5,5) y el recorrido, que en el texto se menciona que es de 30 puntos porcentuales pasa a ser de 17 sin las citadas Cantabria y La Rioja. El recorrido, para todas las CCAA (y también sin Cantabria y La Rioja) antes de la aplicación de las transferencias verticales es de 16.
- iii) Si no tenemos en cuenta a las comunidades autónomas más pequeñas, esto es Cantabria y la Rioja, los indicadores de dispersión del resto de CCAA no reflejan un incremento significativo de sus medidas al introducirse las transferencias verticales (la desviación típica pasa de 4,7 a 5,5 y el recorrido de 16 a 17). Hay cambios de ordenación, pero no de dispersión.
- iv) Se menciona finalmente que no existe “correlación entre la posición relativa de las CCAA en base a su capacidad fiscal y su posición en función de los recursos proporcionados finalmente por el SFA”. Ignoramos cuál es la definición precisa de una correlación de posición pero nuevamente en el texto de diagnóstico se menciona una comparativa con

respecto a un criterio de ordenación (el basado en capacidad tributaria) que no es criterio en la legislación referente al modelo de financiación vigente.

En consecuencia, proponemos la siguiente redacción alternativa para el párrafo 26 del informe:

*26. El gráfico permite visualizar el impacto de los diferentes componentes del sistema de financiación sobre los recursos con los que cuenta cada Comunidad. Comparando la línea azul con la negra, se aprecia que la aplicación del Fondo de Garantía –que representa en torno a tres cuartas partes de la financiación proporcionada por el SFA- reduce enormemente las disparidades de recursos entre territorios (la desviación estándar del índice de financiación por habitante ajustado cae desde 21,6 hasta 4,5) en línea con la ordenación de las Comunidades Autónomas por capacidad fiscal. El efecto de las transferencias verticales que nos llevan de la línea negra a la roja es, sin embargo, muy diferente: este elemento del sistema casi dobla la dispersión de la financiación por habitante ajustado (que pasa de 4,5 a 8,7). Si no consideráramos las dos comunidades autónomas más pequeñas en términos de población, La Rioja y Cantabria, el cambio en la dispersión de las transferencias verticales es de 4,7 a 5. Dejando de lado a las Comunidades forales, con datos de 2014, existe un abanico de 30 puntos porcentuales entre las CCAA en términos de financiación por habitante ajustado. No obstante, el recorrido pasa a ser de 17 sin las citadas Cantabria y La Rioja. El recorrido, para todas las CCAA (y también sin Cantabria y La Rioja) antes de la aplicación de las transferencias verticales es de 16. En definitiva, sin Cantabria y Rioja los indicadores de dispersión del resto de CCAA no reflejan un incremento significativo de sus medidas al introducirse las transferencias verticales. Hay cambios de ordenación, pero no de dispersión.*

Firman este VOTO PARTICULAR:

D. Juan Rodríguez Poo, experto designado por la Comunidad autónoma de Cantabria.

D. Alain Cuenca García, experto designado por la Comunidad autónoma de Aragón.

## VOTO PARTICULAR PRESENTADO POR D. FRANCISCO PÉREZ GARCÍA, EXPERTO PROPUESTO POR LA COMUNITAT VALENCIANA

El experto nombrado por la Comunidad Autónoma Valenciana considera que la valoración de la situación financiera de las comunidades, en particular en los que se refiere a la sostenibilidad de sus deudas, no puede ser hecha sin tener en cuenta las circunstancias que han afectado a la evolución de sus ingresos y sus gastos y han conducido al conjunto de las CCAA, y a cada comunidad en particular, a su nivel de endeudamiento actual. En ese sentido, es importante tener presente el análisis realizado en los capítulos 1 y 2 de este Informe. Tampoco es posible hacer una valoración adecuada de la sostenibilidad financiera de las comunidades sin valorar de manera realista la viabilidad de su vuelta a los mercados y las posibilidades efectivas de obtener superávits primarios en el futuro. En su opinión, la información disponible relacionada con estos temas, incluida la recogida en este Informe, desaconseja negar categóricamente la realización de condonaciones de deuda, porque pueden existir razones de peso para hacerlas si se quieren plantear, con realismo, las posibilidades de que las CCAA vuelvan a la disciplina de los mercados y a ejercer en condiciones aceptables su autonomía financiera.

Por esos motivos, propone el siguiente voto particular, en relación con el contenido del párrafo 70 del capítulo 5, sección 4 “Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, modificando su redacción actual del siguiente modo:

### Redacción actual:

*“70. Una parte mayoritaria de la Comisión considera que debe quedar fuera de discusión el que los préstamos concertados hasta el momento con el FFCA y sus antecesores, con independencia de su volumen acumulado y de las causas que hayan motivado su solicitud, forman parte de la deuda financiera de las CCAA. En consecuencia, la amortización íntegra de su capital y el pago de los intereses devengados son compromisos que deben cumplirse sin excepción alguna, porque generaría incentivos perversos de cara al futuro y sería injusto para las CCAA que han cumplido en mayor grado los compromisos de estabilidad fiscal y, por tanto, utilizado en menor medida el recurso a los mecanismos extraordinarios de liquidez. Los datos demuestran que no todas las CCAA se han esforzado en el mismo grado en el ajuste fiscal, recortando para ello gastos, tratando de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, o haciendo uso de su capacidad normativa para obtener recursos adicionales. No obstante, para facilitar la gestión financiera y de liquidez de las CCAA, ayudar a la vuelta progresiva de las CCAA a los mercados y favorecer la gradual reducción de los pasivos acumulados, se acepta que podría ser aconsejable acometer una reestructuración transparente de la deuda de las CCAA con el Estado, supervisada por el Banco de España y la AIReF, ampliando los plazos de forma razonable, añadiendo en su caso nuevos períodos de carencia y fijando unos tipos de interés favorables, que en ningún caso podrían suponer una bonificación respecto del coste medio de la deuda del Estado. En todo caso, este*

*apoyo debería estar condicionado al cumplimiento por parte de las CCAA beneficiarias de una serie de objetivos previamente acordados de consolidación fiscal y cumplimiento presupuestario.”*

Redacción propuesta:

*“70. La Comisión considera que los préstamos concertados hasta el momento con el FFCA y sus antecesores, con independencia de su volumen acumulado y de las causas que hayan motivado su solicitud, forman parte de la deuda financiera de las CCAA. En consecuencia, la amortización íntegra de su capital y el pago de los intereses devengados son compromisos que deben cumplirse sin excepción alguna. No hacerlo generaría un riesgo grave de pérdida de confianza en la deuda de las AAPP españolas e incentivos perversos de cara al futuro. Sin embargo, el cumplimiento de esos compromisos debe hacer compatible la búsqueda realista de soluciones a los problemas, atender al origen de los mismos y reconocer los esfuerzos reales que las distintas CCAA han hecho para cumplir los compromisos de estabilidad fiscal. Los datos demuestran que no todas las CCAA se han esforzado en el mismo grado en el ajuste fiscal. Se diferencian en sus recortes de gastos, tratando de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, o en cuánto han hecho uso de su capacidad normativa para obtener recursos adicionales. También se diferencian en que los ingresos por unidad de necesidad de las comunidades han sido y son dispares. Todas esas circunstancias han influido en el esfuerzo de ajuste de las CCAA y en la medida en la que cada una ha utilizado el recurso a los mecanismos extraordinarios de liquidez. Tomándolas en consideración, para facilitar la gestión financiera y de liquidez de las CCAA, ayudar a la vuelta progresiva de las CCAA a los mercados y favorecer la gradual reducción de los pasivos acumulados, la Comisión acepta que podría ser aconsejable acometer una reestructuración transparente de la deuda de las CCAA con el Estado, supervisada por el Banco de España y la AReF, ampliando los plazos de forma razonable, añadiendo en su caso nuevos períodos de carencia y fijando unos tipos de interés favorables, que en ningún caso podrían suponer una bonificación respecto del coste medio de la deuda del Estado. Este apoyo debería estar condicionado al cumplimiento por parte de las CCAA beneficiarias de una serie de objetivos previamente acordados de consolidación fiscal y cumplimiento presupuestario.”*

## JUSTIFICACIÓN DEL VOTO PARTICULAR

### *Introducción*

En el periodo de vigencia del actual modelo de financiación los problemas de inestabilidad presupuestaria y financiera de las comunidades han sido graves. En conjunto, las CCAA de régimen común han triplicado su deuda entre 2009 y 2016, superando en este ejercicio los 260.000 millones de euros. Los mercados se cerraron para la mayoría de las CCAA a partir de la segunda mitad de 2010, que han recurrido ampliamente desde 2012 –aunque con muy distinta intensidad- a los Mecanismos Extraordinarios de Liquidez habilitados por el Estado para financiar sus déficits y las desviaciones del mismo respecto a los objetivos.

El crecimiento del endeudamiento ha sido continuo a pesar de los ajustes de gasto llevados a cabo y de la recuperación de los ingresos que se ha producido al volver a crecer la economía, partir de 2013. Los déficits se han ido reduciendo paulatinamente, pero los objetivos señalados a las CCAA se han incumplido en muchos casos. Al evaluar las causas de esos incumplimientos y sus posibles remedios deben tenerse en cuenta los ingresos y los gastos de las comunidades, y que la fijación de objetivos de estabilidad presupuestaria y la distribución del déficit entre las AAPP, y en particular entre las diferentes CCAA, no ha atendido a criterios razonables de factibilidad, equidad y regla de gasto, como ha señalado reiteradamente la AIREF.

Las diferencias entre CCAA, en lo que se refiere a la magnitud de sus déficits y deudas y el cumplimiento en los últimos años de los objetivos de estabilidad asociados al Procedimiento de Déficit Excesivo, son sustanciales. Entre las circunstancias particulares de las comunidades que influyen en esas diferencias es preciso señalar sus distintos niveles de endeudamiento al llegar la crisis y, sobre todo, la incidencia en sus déficits de los distintos niveles de ingresos y de gastos por habitante y/o por habitante ajustado de cada comunidad. Ese conjunto de circunstancias es relevante para valorar la situación y orientar los remedios a los problemas existentes atendiendo al binomio equidad-factibilidad. La escasa factibilidad de los objetivos de déficit señalados a las comunidades en general y a algunas de ellas en particular ha condicionado sustancialmente su cumplimiento y las valoraciones de las desviaciones observadas. En este contexto, carece de sentido considerar punible el incumplimiento de objetivos inalcanzables y, también, financiar cualquier desviación de los objetivos con independencia de sus causas. Tampoco es razonable limitar la evaluación del esfuerzo de ajuste a las reducciones de gasto, ignorando las acciones (u omisiones) por el lado de los ingresos. Debe tenerse presente, en este sentido, que –en los términos de la actual redacción del párrafo que se propone enmendar- hay comunidades que son señaladas por haber cumplido peor el déficit y haber recurrido más a FFCA que otras, o por haber reducido menos sus gastos. Sin embargo, todo ello sucede al tiempo que siguen gastando menos que otras por habitante o por unidad de necesidad, de modo que se puede decir que están haciendo más esfuerzo de manera permanente que otras, y no menos, y que al no señalarlo se ignora que esas comunidades disponen de menos recursos.

#### *Necesidad de reestructuración de la deuda de las comunidades*

Como consecuencia del fuerte incremento del endeudamiento desde que estalló la crisis, bastantes CCAA se enfrentan a un grave problema de sostenibilidad de su deuda y, en consecuencia, es necesario plantearse de manera realista cuándo podrían acudir al mercado por sí mismas a obtener financiación, permitiendo un cierre ordenado de los Mecanismos Extraordinarios de Liquidez, y qué condiciones deberán cumplir para ello, en particular si es necesaria una reestructuración y de qué características.

Una reestructuración es necesaria cuando el deudor ha perdido el acceso a los mercados y se considera deseable que lo recupere, en lugar de permanecer indefinidamente dependiente de una fuente de financiación extraordinaria o ir a la quiebra. Ese es el caso de las comunidades, por las implicaciones que una situación como la actual o la quiebra de alguna de ellas tendría para un funcionamiento del Estado

autonómico. La reestructuración se puede limitar a ampliar el vencimiento de la deuda cuando la financiación disponible es insuficiente para cumplir con el calendario de vencimientos (iliquidez), pero no lo es si el problema es de solvencia. En este caso el deudor no es capaz de hacer frente al pago del valor presente de la deuda, y la reestructuración debe incluir una reducción de la deuda para que esta vuelva a ser sostenible. Para cuantificar si la condonación de parte de la deuda es necesaria o no, se requiere proyectar la evolución de la deuda en distintos escenarios a medio plazo, en función de las variables que contempla la ecuación de sostenibilidad –la ratio deuda/PIB de partida, el tipo de interés, la tasa de crecimiento del PIB y el superávit primario necesario para estabilizar la cifra de endeudamiento. Los organismos internacionales recomiendan que la reestructuración sea abordada teniendo en cuenta todas las variables mencionadas, dado que todas influyen en el resultado final, y abordarla de manera rápida y realista, evitando optar por reestructuraciones insuficientes que prolonguen la inestabilidad financiera.

Estos principios generales son de necesaria aplicación para lograr la sostenibilidad de la deuda autonómica y valorar las posibilidades efectivas de eliminar los mecanismos extraordinarios de financiación actuales. Ambas cuestiones deben contemplarse como dos caras de la misma moneda, teniendo presentes los niveles de endeudamiento existentes y que se considera necesario alcanzar, las perspectivas de los tipos de interés y los determinantes del saldo primario. En relación a este último, es necesario advertir que uno de esos determinantes será el volumen de recursos que aporte el nuevo SFA y el otro las trayectorias de ajuste factibles de los gastos que, no conviene olvidarlo, son en su mayor parte servicios públicos fundamentales. Desde esa perspectiva amplia, la negativa a priori a la realización de quitas puede conducir a defender una trinidad imposible si, junto a esa afirmación, se sitúan otras dos pretensiones: que no se eleve la presión fiscal y no se recorte el Estado de Bienestar.

La LOEPSF establece un nivel de referencia de la deuda pública de cada una de las CCAA del 13% de su PIB regional, lo que requiere una reducción sustancial del nivel actual de endeudamiento promedio del conjunto de las comunidades, que es el doble de esa cifra. Pero, algunas comunidades multiplican ampliamente el objetivo mencionado, alejando las posibilidades de alcanzarlo varias décadas. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que los recursos de una comunidad no dependen solo de su PIB, sino del conjunto de los mecanismos de nivelación y de redistribución del SFA que operan a través de distintos fondos. Como es sabido, unos y otros instrumentos afectan sustancialmente a los ingresos por habitante o por habitante ajustado de cada comunidad. Esa es una razón de peso para prestar atención a la ratio deuda/ingresos no financieros, como hacen las agencias de *rating*. Dicho indicador ofrece un orden distinto en cuanto a la gravedad de los problemas de las diferentes comunidades, pues algunas mejoran (empeoran) –cuando en el primer indicador se ven afectadas por un PIB bajo (alto)- y otras empeoran (mejoran) –cuando se ven afectadas porque reciben bajos (altos) ingresos por habitante del sistema de financiación.

En todo caso, el esfuerzo de consolidación fiscal necesario para alcanzar en una ratio deuda/PIB del 13%, o colocar a las comunidades por debajo de una ratio deuda/ingresos no problemática para los

mercados, exige superávits primarios anuales –diferencias entre ingresos y gastos no financieros, netos de intereses- para el promedio de las CCAA del 0,2% del PIB hasta 2030. En algunas comunidades el saldo primario adicional necesario supera mucho esa media: Comunitat Valenciana lo multiplica por 6, Cataluña por 5, Murcia y Castilla-La Mancha por 4, y Extremadura e Illes Balears lo duplican. Ello implica que en algunas CCAA su superávit primario debería superar durante más de una década el 5% de sus gastos y, si se incluyen las cargas financieras, el superávit presupuestario necesario alcanzaría el 10% de los gastos, contando con tipos de interés muy bajos. Se trata de objetivos que parecen misión imposible con los actuales niveles de financiación del SFA y con la pretensión de mantener el Estado del Bienestar a sus niveles actuales, en especial en las comunidades que ya gastan por debajo de la media. La AIReF estima que el horizonte en el que se conseguiría el objetivo del 13% podría tardar en alcanzarse en algunas comunidades más de cuatro décadas, lo que implica la negación de una autonomía financiera real durante más de una generación.

En suma, la recuperación de las condiciones de sostenibilidad de algunas comunidades parece difícil sin aumentos importantes de sus ingresos, ajustes sustanciales de sus gastos y/o reestructuraciones profundas de sus deudas. Negar que esta última posibilidad incluya quitas no parece realista y asociarla a un problema de ajuste insuficiente de los gastos y el consiguiente riesgo moral constituye una simplificación que resta objetividad a la valoración.

#### *Reestructuraciones: criterios*

Para orientar las reestructuraciones con realismo un primer enfoque contempla las soluciones desde una perspectiva estrictamente financiera, evaluando la quita necesaria para resolver la insolvencia, en su caso, así como el resto de condiciones que permitirían reducir el endeudamiento sin padecer problemas irresolubles de liquidez. Un segundo enfoque se pregunta, además, sobre las causas de la insolvencia, distinguiendo las que han estado bajo el completo control de las comunidades haciéndolas únicas responsables del endeudamiento resultante –lo que introduce en el rescate el problema de *riesgo moral*- de otras causas que no son imputables a las comunidades.

En relación con el segundo enfoque, al valorar las causas del endeudamiento debería tenerse en cuenta (ver capítulo 1, gráfico 9), que la insuficiencia de los recursos del SFA ha sido clara tras la llegada de la crisis, tanto para cubrir el gasto efectivo en servicios públicos fundamentales (SPF) como para atender los niveles de gasto derivados de la evolución de las necesidades que ha tenido lugar, sean estas estimadas según la población o la población ajustada. Las cifras acumuladas que se derivan de esas insuficiencias entre 2009 y 2015 se sitúan entre 180.477 y 191.498 millones de euros, según los criterios que detalla el cuadro 1, siendo todas superiores al incremento del endeudamiento de las CCAA de régimen común en esos años (173.958 millones de euros).

**Cuadro 1. Deuda e insuficiencia global de recursos del modelo de financiación para Servicios Públicos Fundamentales. 2009-2016**  
(Millones de euros)

	Deuda de las CC.AA. de Rég. Común	Insuficiencia de recursos para financiar los Servicios Públicos Fundamentales en relación con:		
		(a) Gasto efectivo	(b) Gasto evolucionado según la población	(c) Gasto evolucionado según las necesidades
2009	89.522	33.837	28.456	28.456
2010	117.479	19.243	18.472	18.948
2011	137.842	20.905	22.815	23.774
2012	179.076	27.892	23.649	25.025
2013	199.104	21.122	27.130	28.093
2014	225.829	18.838	21.637	23.681
2015	250.441	21.937	19.645	22.183
2016	263.480	19.713	18.674	21.337
<b>Acumulado 2009-2016</b>	<b>173.958</b>	<b>183.487</b>	<b>180.477</b>	<b>191.498</b>

Fuente: Banco de España, MINHAP, IGAE y elaboración propia.

Ciertamente, la deuda de las CCAA hubiera podido crecer menos incurriendo menos en los déficits que la generaron. Pero un menor déficit hubiera requerido más ajustes de gasto de los realizados – situándolo todavía más por debajo del gasto por unidad de necesidad inicial– y/o mayor capacidad de generar ingresos. Este segundo instrumento los han utilizado una parte de las CCAA pero, en general, en el empleo del mismo han estado condicionadas sobre todo por las circunstancias generales de la economía, pero también por las limitaciones de su autonomía fiscal en materia de imposición indirecta que el Informe ha señalado. Adicionalmente, en materia de ingresos se han visto limitada por criterios de la AGE en la aplicación del SFA vigente de los que se han derivado reducciones significativas de ingresos para las comunidades (Fondo de Suficiencia negativo, Fondo de Competitividad parcialmente aplicado). Algunos de esos criterios han esterilizado los aumentos de ingresos para las comunidades que se derivaban de las reformas de la imposición indirecta.

Al evaluar la insuficiencia de recursos para prestar los servicios, y en particular los SPF, como causa principal del endeudamiento se debe considerar, además, que las diferencias entre comunidades son muy importantes, tanto en los niveles iniciales de deuda (2009) como finales (2016) y también en las variaciones en el periodo (2009-2016). Es pertinente considerar cuáles son las causas de las diferencias iniciales y también qué parte de los incrementos de deuda serían explicables por las insuficiencias de recursos acumuladas en cada comunidad en este periodo, derivadas de las limitaciones de los criterios de suficiencia y nivelación de las necesidades de todas las comunidades considerados por el modelo actual.

Para un mismo nivel de gasto unitario, cuanto menor es la financiación por habitante o por habitante ajustado de una comunidad mayor capacidad explicativa del incremento de su endeudamiento tiene la insuficiencia de recursos. Por otra parte, en aquellas comunidades en las que el control del gasto ha sido

más intenso, y este se ha situado por debajo del estimado a partir de las necesidades o del gasto promedio, ello ha contribuido también a frenar el endeudamiento. La importancia de ambos factores en cada una de las comunidades ha sido distinta y es relevante para valorar las causas de los problemas de sostenibilidad de su endeudamiento.

**Cuadro 2. Condicionantes de la deuda de las CC.AA. de Régimen Común**  
(Millones de euros)

	Deuda 2009 (1)	Insuficiencia de recursos del modelo para garantizar el gasto en SPF por necesidades (Acumulado 2009-2016) (2)	Infrafinanciación (-)/ Sobrefinanciación (+) a igual recursos por habitante ajustado (Acumulado 2009-2016) (3)	Desviación del gasto efectivo en SPF respecto al gasto según necesidades (Acumulado 2009-2014) (4)	Deuda 2016 (5)
Andalucía	10.062	36.155	-5.712	-3.911	33.350
Aragón	1.890	5.091	1.505	-178	7.486
Asturias	1.080	4.065	1.230	882	4.094
I. Balears	3.571	5.023	724	-1.657	8.573
Canarias	2.352	5.493	950	-2.475	6.804
Cantabria	662	489	2.302	1.224	2.890
Castilla-La Mancha	4.288	8.455	-132	2.170	14.055
Castilla y León	3.227	8.418	3.592	50	11.316
Cataluña	25.661	36.893	-1.628	2.250	75.098
C. Valenciana	16.113	26.999	-6.875	-273	44.658
Extremadura	1.086	1.649	2.625	1.582	4.059
Galicia	4.859	10.214	2.135	-1.849	10.854
Madrid	12.822	35.746	-973	-6.027	30.451
Murcia	1.340	6.512	-984	1.936	8.305
La Rioja	507	295	1.240	137	1.487
<b>Total Reg. Común</b>	<b>89.522</b>	<b>191.498</b>	<b>0</b>	<b>-6.140</b>	<b>263.480</b>

Fuente: MINHAP, IGAE y elaboración propia.

El cuadro 2 sintetiza la importancia de cada uno de estos factores en cada comunidad, mostrando la influencia en el endeudamiento en 2016 del nivel de deuda inicial (columna 1), la insuficiencia general de recursos de todas las comunidades para satisfacer las necesidades en servicios públicos fundamentales en el periodo (columna 2) y el incremento (decremento) del endeudamiento derivado de los menores (mayores) ingresos por unidad de necesidad proporcionados por el SFA a cada comunidad (columna 3). Algunas comunidades han reducido (aumentado) su insuficiencia de recursos y su deuda mediante un menor (mayor) nivel de gastos por unidad de necesidad (columna 4). El resultado final de todo ello es la deuda en 2016, pero los datos de algunas columnas solo permiten llegar a 2014 y estas no deben sumarse.

#### *Orientaciones para la reestructuración de la deuda pública autonómica*

A la vista de las cifras, para que la deuda autonómica permita la vuelta al mercado de las comunidades se requiere muy probablemente en algunas de ellas una reestructuración de la misma que incluya

quitas. Además, en la medida en que los excesos de gasto tienen una escasa capacidad de explicar el problema, reducir las referencias a ese factor, como hace el párrafo cuestionado, sesga la valoración del problema.

La reestructuración, incluyendo en su caso la condonación de una parte de la deuda, se debería diseñar siguiendo criterios objetivos para minimizar sus inconvenientes, a partir de tres referencias: a) la insuficiencia de recursos del actual sistema de financiación para cubrir los servicios públicos fundamentales que ofrecen las comunidades, teniendo en cuenta si el SFA que se acuerde ofrece, o no, perspectivas de una mejora significativa de los recursos; b) la infrafinanciación relativa sufrida por algunas CCAA en los sucesivos modelos de financiación; y c) el traspaso de los umbrales de la ratio deuda/ingresos corrientes que las agencias de *rating* y los mercados consideran condicionantes del acceso a los mismos. Otro criterio a tener en cuenta debería ser, desde luego, evitar la condonación de la parte del endeudamiento diferencial de las comunidades que se deriva de su mayor propensión relativa al gasto, que es la parte del endeudamiento a la que se puede asociar claramente un problema de riesgo moral.

Tomando como referencia estos criterios y los datos que ofrece el cuadro 3, la reestructuración podría contemplar los dos tramos que propone el párrafo 71 del informe: a) un porcentaje común para todas las comunidades del incremento de la deuda derivado de la insuficiencia de recursos padecido para financiar los SPF en el periodo 2009-2016; b) la deuda derivada de las insuficiencias relativas de financiación padecidas por algunas comunidades en el pasado y que, pese a que sus gastos primarios homogéneos han sido inferiores a la media por habitante ajustado, tienen mayores dificultades para volver a los mercados. En el periodo 2009-2016 esas insuficiencias representan más de 18.000 millones de euros, pero en algunos casos los problemas se prolongan hacia atrás porque las insuficiencias se vienen manteniendo en sucesivos modelos en forma financiación por habitante inferior a la media. Se trata de una circunstancia también a considerar porque explica las diferencias de deuda que ya existían en 2009. Así, por ejemplo, las insuficiencias acumuladas desde 2002 —año en el que se completa la descentralización de todas las competencias regionales— ascienden a 31.495 y se concentran en la Comunidad Valenciana, Andalucía, Cataluña, Madrid, Illes Balears, Murcia y Castilla La Mancha.

**Cuadro 3. Referencias para reestructurar la deuda de las CC.AA. de Régimen Común**  
(Millones de euros)

	Deuda 2016 (1)	Saldo vivo de la deuda correspondiente a los Mecanismos Extraordinarios de Liquidez (Acumulado 2012-2016) (2)	Insuficiencia de recursos del modelo para garantizar el gasto en SPF por necesidades (Acumulado 2009-2016) (3)	Infra (-)/ Sobre (+) financiación a igual recursos por habitante ajustado (Acumulado 2002-2016) (4)	Desviación del gasto primario homogéneo respecto al gasto medio por unidad de necesidad (Acumulado 2009-2015) (5)	Reducción mínima de deuda para volver a acceder a los mercados financieros <sup>1</sup> 2015 (6)
Andalucía	33.350	22.552	36.155	-6.307	-1.705	-
Aragón	7.486	2.498	5.091	3.545	2.059	-522
Asturias	4.094	1.443	4.065	2.512	3.139	-
I. Balears	8.573	5.835	5.023	-1.262	-191	-3.016
Canarias	6.804	4.434	5.493	1.308	294	-
Cantabria	2.890	1.865	489	5.325	2.245	-
Castilla-La Mancha	14.055	9.765	8.455	-632	3.608	-4.027
Castilla y León	11.316	2.053	8.418	7.584	2.209	-
Cataluña	75.098	50.037	36.893	-3.612	3.107	-34.015
C. Valenciana	44.658	34.224	26.999	-15.239	-5.884	-21.587
Extremadura	4.059	1.845	1.649	5.418	5.063	-
Galicia	10.854	3.384	10.214	2.938	-182	-
Madrid	30.451	1.924	35.746	-2.699	-15.609	-1.258
Murcia	8.305	6.463	6.512	-1.745	1.060	-1.442
La Rioja	1.487	273	295	2.866	787	-
<b>Total Reg. Común</b>	<b>263.480</b>	<b>148.595</b>	<b>191.498</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-65.867</b>

<sup>1</sup> Según la metodología de *Standard&Poors* una ratio Deuda/Ingresos corrientes superior a 180% dificulta considerablemente el acceso de las regiones a los mercados financieros internacionales. La reducción mínima se calcula como el volumen de deuda que debería reducirse para alcanzar este nivel manteniendo constantes los ingresos corrientes.

Fuente: Banco de España, MINHAP, IGAE y elaboración propia.

Por lo que se refiere a la tercera referencia, la reducción de la deuda de cualquier comunidad debería permitirle situar su ratio deuda/ingresos corrientes en los niveles compatibles con la vuelta a los mercados. En un escenario de crecimiento del PIB, sin considerar los recursos adicionales que puedan derivarse de la reforma del SFA, regresar a niveles de esa ratio inferiores al 180% exige una absorción de 65.000 millones de euros de deuda de las CCAA por parte del Estado.

Tanto las quitas como el alargamiento de plazos y mantenimiento de tipos bajos tienen implicaciones para el Estado que, por su parte, está muy endeudado. Las razones para contemplar la reestructuración pese a ello son varias. Una fundamental es que la deuda asumida por el Estado para cubrir su propio déficit o financiar los Mecanismos Extraordinarios de Liquidez de las comunidades en estos años ha resultado compatible con el acceso a los mercados de la deuda del Reino de España, al menos en las condiciones favorables creadas por la autoridad monetaria en estos años. La experiencia parece confirmar que el *rating* de un Estado tiene un componente importante que suele denominarse *marco institucional* y valorado de forma global, que en caso de reestructurarse la deuda, si la deuda agregada de las AAPP no cambia, el riesgo país puede mantenerse invariable. Una segunda razón se asocia a la posición central de la AGE en cuanto al diseño del sistema fiscal y la política de estabilidad: le ha dotado

ante los mercados financieros de un plus de reconocimiento de capacidad fiscal efectiva. Ese plus no es reconocido, en cambio, a las CCAA en proporción a los ingresos tributarios de los que son titulares nominalmente, probablemente por las limitaciones que padecen en materia de autonomía fiscal en el ámbito de la imposición indirecta y también en la gestión tributaria, ambas señaladas en el Informe.

En estas circunstancias, la última y decisiva cuestión que debe ser valorada es si se considera conveniente y necesaria la vuelta de las CCAA a los mercados financieros para que estos operen de nuevo como referencia básica de la disciplina en sus decisiones de gasto, junto a una reforzada autonomía fiscal. En esa valoración no conviene olvidar, no obstante, que la capacidad de los mercados de disciplinar financieramente *ex ante* a las administraciones públicas ha resultado limitada en el pasado y las consecuencias de hacerlo *ex post* son graves y dolorosas. Por esta razón, es importante que las medidas de saneamiento no sean el punto de partida de políticas de gasto de las comunidades que supongan nuevos incrementos del endeudamiento, sino que contribuyan a mejorar su estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Desde esa perspectiva, para mejorar la cultura de responsabilidad financiera de las administraciones cuya deuda se reestructura y como contrapartida de la compensación de parte de sus deudas, las CCAA rescatadas deberían asumir compromisos de disciplina fiscal y supervisión que, en casos de incumplimientos de objetivos establecidos de manera realista, contemplen sanciones.

## **VOTO PARTICULAR PRESENTADO POR D. ARTURO MELIÁN GONZÁLEZ, EXPERTO PROPUESTO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS**

El punto 71 del capítulo 5, dentro del apartado dedicado a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera, recoge la opinión de una parte de la Comisión que estima que podría ser necesaria una reducción de la deuda para facilitar la vuelta de las CCAA al mercado. Coincido con esta parte de la Comisión en que esta no debería ser una opción a descartar, teniendo en cuenta las excepcionales circunstancias derivadas de la última recesión y su impacto en los recursos de las CCAA.

Sin embargo, en este párrafo se propone, concretamente para el denominado segundo tramo, que éste “cubriría los incrementos de deuda derivados de las insuficiencias de financiación relativas padecidas por algunas comunidades CCAA y que, pese a que sus gastos primarios homogéneos han sido inferiores a la media por habitante ajustado, debido a esa infrafinanciación tengan mayores dificultades para volver a los mercados”.

Es decir, para el acceso a este segundo tramo para la cancelación de la deuda autonómica se conecta haber tenido una financiación relativa inferior con los incrementos de deuda de las CCAA y las dificultades que tengan las mismas para el acceso a los mercados.

Esta propuesta sería, desde mi punto de vista, contradictoria con la afirmación que se recoge al principio de este punto 71, donde se señala que la reducción de la deuda “debería evitar, en todo caso, cubrir la parte del endeudamiento diferencial de las CCAA derivada de una mayor propensión relativa al gasto, pues en esta parte se concentra claramente el problema de riesgo moral”.

Así, en la medida en que para la concreción de este segundo tramo se consideren los incrementos de deuda que se hayan registrado en cada CA y sus mayores o menores dificultades de acceso a los mercados, se podría incurrir en una penalización a aquellas CCAA que, a pesar de tener una financiación inferior al promedio, han registrado un menor aumento de su deuda pública por haber implementado medidas de mayor alcance ya sea en el ajuste de sus gastos o para la elevación de sus ingresos tributarios.

En la tabla 1 se muestran los índices de financiación procedente del SF en términos normativos y a competencias homogéneas por habitante ajustado, donde se aprecia que existen diferencias entre las CCAA. Por otro lado, en la tabla 2 se muestran los valores de la ratio deuda pública y PIB, para el que también existen diferencias entre las distintas CCAA. La correlación entre estos dos indicadores es negativa, si bien no es elevada (para ningún año es superior al -0,4). El gráfico 1 relaciona a su vez el señalado índice de financiación en promedio para el periodo 2009-2015 con el incremento de deuda pública desde el fin de 2008 hasta 2015. En dicho gráfico se puede observar claramente que no todas las CCAA con un índice de financiación inferior al promedio (100) han experimentado el mismo incremento de deuda pública. Todo ello tiene su origen en las diferencias entre CCAA no sólo en cuanto a los recursos de que han dispuesto, sino también en los gastos que han realizado y en las medidas que han aplicado para la elevación de los primeros y la contención de los segundos.

Con el fin de no generar incentivos perversos para el futuro, las ayudas que se concedan, en su caso, para la cancelación de la deuda no deben premiar una mayor propensión al gasto ni tampoco penalizar la implementación de medidas de mayor alcance para el cumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

Por todo lo antes expuesto, el párrafo 71 debería quedar del siguiente modo, eliminando la parte que figura tachada:

“71. El resto de la Comisión estima que la evaluación de la restructuración de la deuda podría concluir que la vuelta al mercado de las CCAA requiere una reducción de la misma. Esa compensación debería evitar, en todo caso, cubrir la parte del endeudamiento diferencial de las CCAA derivada de una mayor propensión relativa al gasto, pues en esta parte se concentra claramente el problema de riesgo moral. La restructuración podría contemplar dos tramos: el primero cubriría un porcentaje común para todas las CCAA por la insuficiencia de recursos padecida para financiar los servicios en el periodo 2009-2016; el segundo cubriría ~~los incrementos de deuda derivados de~~ las insuficiencias de financiación relativas padecidas por algunas CCAA ~~y que, pese a que sus gastos primarios homogéneos han sido inferiores a la media por habitante ajustado, debido a esa infrafinanciación tengan mayores dificultades para volver a los mercados.~~ Ambos tramos podrían operar mediante la cancelación parcial de los préstamos concertados hasta el momento con el FFCA y sus antecesores. Estas restructuraciones deberían estar sujetas a la debida condicionalidad para asegurar que las CCAA beneficiarias convergen hacia la eliminación del déficit estructural y al valor de referencia de la deuda en los plazos que se fijen”.

**Tabla 1. Índice de financiación normativa a competencias homogéneas y por habitante ajustado (para la CA de Canarias se incluye el valor normativo del REF)**

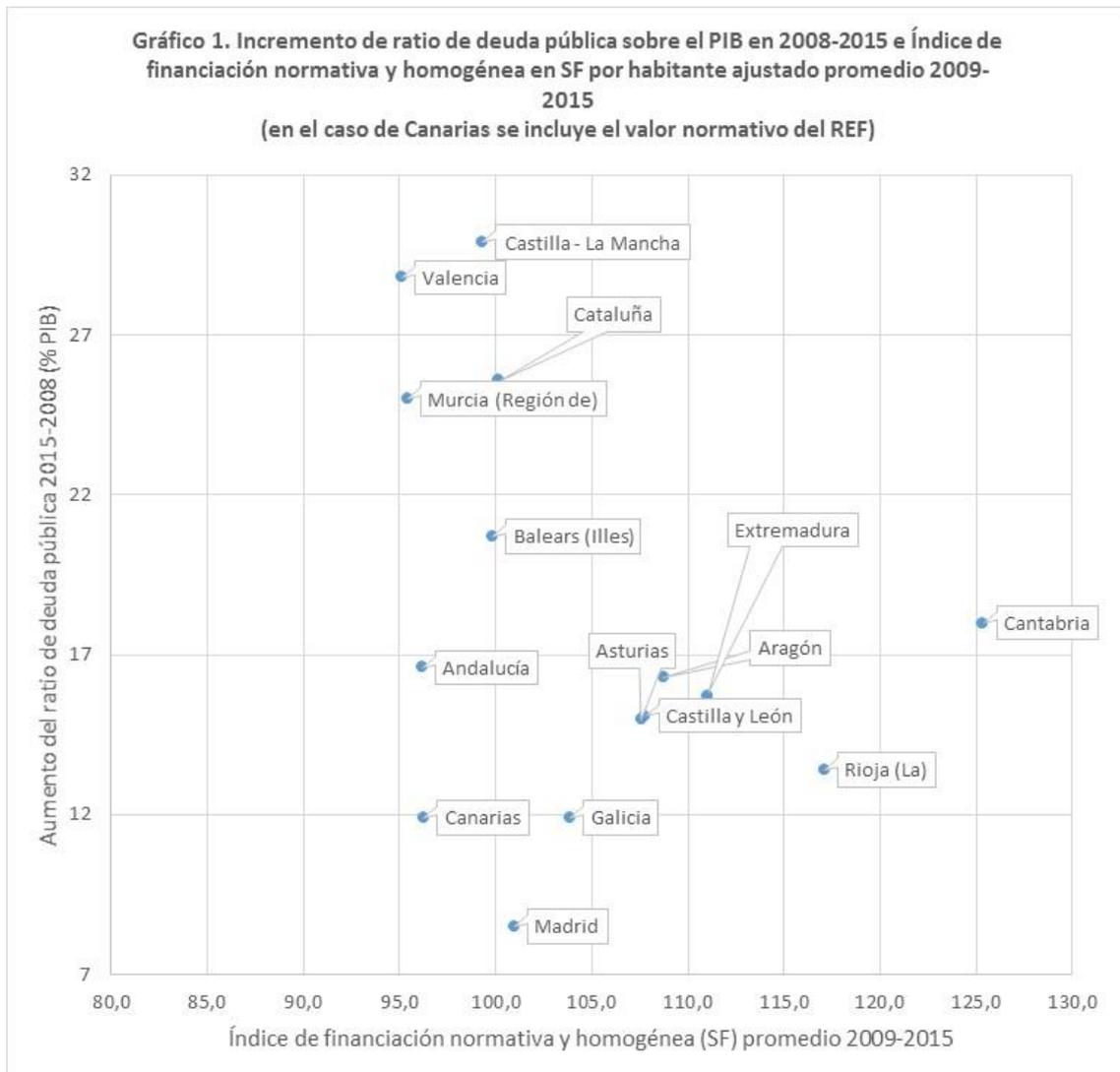
Comunidad Autónoma	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio 2009-2015
Cataluña	103,58	99,97	100,27	99,65	98,93	99,07	99,63	100,16
Galicia	101,09	105,16	104,55	104,36	104,75	103,87	103,48	103,89
Andalucía	93,80	96,23	95,84	96,82	96,46	97,67	96,17	96,14
Asturias	104,96	108,88	108,51	108,28	108,15	107,22	106,95	107,57
Cantabria	118,09	123,08	124,68	124,75	130,64	127,04	129,31	125,37
Rioja (La)	109,35	115,85	118,66	115,94	120,40	119,87	119,57	117,09
Murcia (Región de)	96,29	95,21	95,22	95,66	95,10	95,12	95,09	95,38
Valencia	94,56	95,21	95,22	95,47	95,01	95,07	95,05	95,08
Aragón	104,82	107,78	110,59	110,32	108,17	109,76	109,87	108,76
Castilla - La Mancha	96,19	99,15	98,62	98,76	101,58	100,46	100,37	99,30
Canarias <b>(1) (2)</b>	93,10	95,22	95,22	96,53	96,91	96,03	100,86	96,27
Extremadura	105,34	113,05	108,99	111,68	113,05	112,68	112,48	111,04
Balears (Illes)	99,38	99,97	100,94	100,07	99,39	99,58	99,63	99,85
Madrid	108,59	99,97	100,94	99,72	99,07	99,17	99,23	100,96
Castilla y León	104,62	109,22	108,56	108,01	108,67	107,75	107,70	107,79
<b>Total CC.AA.</b>	<b>100,00</b>							

Fuente: elaboración propia a partir de MINHAP (2017). (1) Los recursos derivados del REF no forman parte del SF, habiéndose añadido a los recursos del SF correspondientes a Canarias a los efectos del análisis y propuesta de las que son objeto el presente voto particular. (2) Para 2009 el valor normativo del REF que se considera es 385.150,64 miles de euros y no 509.538,25 miles de euros. Este último es el que figura en la liquidación del SF para 2009 publicada en la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública y es el resultado de considerar un importe en concepto de compensación al Estado por la supresión del IGTE por 90.073,79 miles de euros. Sin embargo, el importe definitivo correspondiente a esta compensación en 2009 asciende a 214.461,4 miles de euros, el cual figura en la notificación efectuada al respecto por ese Ministerio el 26 de julio de 2011 y es el registrado contablemente en las cuentas de las Comunidad Autónoma de Canarias. El valor normativo del REF para 2009 empleado en esta tabla es el que resulta de utilizar este último importe para la compensación por la supresión del IGTE.

**Tabla 2. Ratios de deuda pública a efectos del PDE sobre el PIB**

Comunidad Autónoma	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Diferencia 2008-2015
Cataluña	10	12,7	17,5	22	26,8	30,1	32,8	35,6	25,6
Galicia	6,7	8,6	10,9	12,7	15,4	17,2	18,5	18,6	11,9
Andalucía	5,4	6,9	8,6	10,2	15,1	17,8	21,2	22	16,6
Asturias	3,2	4,8	7,4	9,6	12,5	14,8	16,9	18,2	15
Cantabria	3,9	5,2	7,7	10,3	16,7	18,5	20,3	21,9	18
Rioja (La)	4,8	6,4	9,1	11,4	13,6	15,2	17	18,2	13,4
Murcia (Región de)	2,6	4,8	7,5	10,3	17,4	20,9	25,7	27,6	25
Valencia	12,6	15,7	19,7	21,7	31,2	34,1	38,5	41,4	28,8
Aragón	4,3	5,5	8,4	10	14,2	16,5	18,4	20,6	16,3
Castilla - La Mancha	6,4	10,9	15,6	17,8	27,2	31	36	36,3	29,9
Canarias	4,4	5,8	8	9,1	11,8	13,4	15,2	16,3	11,9
Extremadura	5	6,1	9,7	11,5	14,4	15,7	18,6	20,7	15,7
Balears (Illes)	9,9	13,7	17	18,3	23,9	27	29,7	30,6	20,7
Madrid	5,6	6,4	7,2	8,2	10,7	11,9	13	14,1	8,5
Castilla y León	4,6	5,8	8,3	10,5	14,8	16,4	18	19,7	15,1

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España (2017).



## REFERENCIAS

BANCO DE ESPAÑA (2017). Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

<https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html>

MINHAP (2017). Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. <http://www.minhafp.gob.es/es->

[ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx](http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx)

**VOTO PARTICULAR PRESENTADO POR D.<sup>a</sup> ELENA MANZANO SILVA, EXPERTA**  
**PROPUESTA POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de los miembros de la Comisión plasmada en el presente Informe, formulamos el siguiente voto particular a los apartados 11, 18 a 46 y 52 a 65 del Capítulo IV, con la intención de reivindicar el desarrollo de un examen riguroso y pormenorizado de las necesidades relativas de gasto de las comunidades autónomas y de articular una estructura alternativa al modelo propuesto que garantice la nivelación plena de los servicios públicos y la suficiencia financiera autonómica en la prestación de funciones y competencias asumidas con arreglo al marco constitucional establecido.

Las dificultades que se han puesto de manifiesto durante los debates de los miembros de la Comisión en la determinación de las necesidades relativas de gasto; la postura defendida de mantener, con algún matiz, las variables existentes, cuya legitimidad se encuentra seriamente cuestionada, la decisión de hacer una breve y tímida referencia a la necesidad de efectuar un análisis en profundidad de las variables y ponderaciones que aproximan mejor el coste de prestación de todos los servicios públicos, tengan éstos la consideración de fundamentales o no; y la estructura propuesta del modelo de financiación futuro, que no garantiza por igual a todas las comunidades autónomas la financiación de los citados costes; nos llevan a pronunciarnos de manera determinante sobre la estructura del sistema propuesto y el grado de nivelación que debe tener.

Desde un punto de vista jurídico, cabe sostener que los principios de igualdad, autonomía financiera, suficiencia financiera y la garantía de un nivel mínimo en la prestación de todos los servicios determinan la necesidad de establecer un sistema de nivelación plena.

El principio de igualdad es uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (art. 1 CE), cuya realización real y efectiva corresponde a los poderes públicos removiendo los obstáculos que dificulten su plenitud (art. 9.2 CE), con el que se garantiza que todos somos iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (art. 14 CE). De este modo, nuestra Constitución consagra el principio de igualdad desde una perspectiva formal (art. 14 CE) y material (art. 9.2 CE). La igualdad formal como igualdad ante la ley, con la que se «impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable, o que resulte desproporcionada en relación con dicha justificación» (STC 57/2005, FJ 3); y la igualdad material, como la necesidad de que las diferentes regulaciones económicas y sociales deban promover la efectiva realización de este principio. En materia tributaria, el principio de igualdad se recoge en el artículo 31 de la Constitución acompañado de los principios de generalidad y capacidad económica, de forma que se entenderá vulnerado cuando «sin justificación

objetiva y razonable, índices de capacidad económica idénticos son objeto de un gravamen diverso» (STC 54/2006, FJ 6), y el caso contrario, que aquellos que se encuentran en situaciones diferentes sean sometidos a tributación de manera dispar, consagrando un trato igual a iguales y desigual a desiguales.

El principio de igualdad rige también el modelo de organización territorial contenido en el Título VIII de nuestra Constitución, atribuyendo a la Administración General del Estado la competencia exclusiva en “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE) y en la regulación de la Hacienda General (art. 149.1.14 CE).

Este modelo de organización territorial se articula sobre la base del principio de igualdad, y queda perfilado bajo la noción de autonomía, entendida ésta como el medio a través del cual comunidades específicas adquieren una representación política distintiva, especializados organismos y estructuras, para el cuidado de sus intereses con la intención de minimizar la distancia entre las autoridades gobernantes y los ciudadanos.

Esta autonomía de las entidades subcentrales en el marco de su propia financiación supone la facultad de decisión en la obtención de recursos y en el gasto de los mismos con la finalidad de desarrollar las actividades que les son encomendadas, asegurando su suficiencia financiera “para el desarrollo y ejecución de sus competencias” (art. 156. 1 CE). Como ha reiterado el Tribunal Constitucional, la suficiencia financiera va íntimamente ligada a noción de autonomía financiera de los entes territoriales, instrumento indispensable para la consecución de su autonomía política. Ello exige que dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE (por todas, SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 2; 168/2004, de 6 de octubre, FJ 4; y 179/2006, de 13 de junio, FJ 3).

Esta conexión entre la adecuada realización del principio de autonomía y la necesidad de garantizar la suficiencia financiera autonómica delimita la propia distribución competencial de los artículos 148 y 149 de la Constitución española. El correcto ejercicio de las competencias asumidas precisa de la disposición de medios de financiación suficientes con los que cubrir las necesidades de gasto generadas, así como garantizar el adecuado nivel de prestación de bienes y servicios a los ciudadanos de cada una de las autonomías, de forma que, como ha puntualizado el Tribunal Constitucional, “para poder valorar si una Comunidad Autónoma goza de suficientes recursos es preciso atender, en primer lugar, a las competencias que tiene atribuidas, y en segundo lugar, al conjunto de recursos de que puedan disponer (por todas, STC 109/2011, de 22 de junio] , F. 5)”.

En línea con la interpretación constitucional, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) contiene una remisión explícita al principio de suficiencia financiera ligándolo a la noción de autonomía financiera, al disponer que ésta deber llevarse

a efecto de acuerdo con “la suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas.”(art. 2. 1. f.).

Sobre la base de lo expuesto, la suficiencia financiera se configura como una garantía institucional fundada en la existencia de medios o instrumentos de obtención de recursos con los que cubrir las necesidades de financiación de los entes territoriales que gozan de autonomía. Garantía que ha de ser prestada por la Administración General del Estado “dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles” (STC 87/1993, de 11 de marzo; STC 135/1992, de 5 de octubre); velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, sin que las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas puedan implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE).

Sólo un sistema que garantice la nivelación plena de los servicios, asegura que los ciudadanos residentes en distintos territorios sean tratados de igual manera por el sector público, e independientemente del territorio en el que residan. Por el contrario, un modelo de nivelación parcial, se limita a garantizar un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales, obviando la prestación del resto de los servicios públicos.

Dicho de otro modo, el contribuyente que resida en una comunidad autónoma que disponga de un menor nivel de renta o riqueza deberá asumir que va a percibir unos servicios públicos fundamentales de menor calidad que en otras regiones o, incluso, entender que éstos no van a ser prestados en su territorio de residencia. También deberá aceptar que no tendrá acceso a ciertos servicios no considerados fundamentales, o comprender que habrá de hacer un mayor esfuerzo fiscal que los ciudadanos de otras comunidades autónomas para poder acceder al mismo nivel de los bienes y servicios públicos autonómicos, sabiendo que en ocasiones alcanzar ese nivel de esfuerzo fiscal es imposible por los propios niveles de renta y riqueza de la región.

En el modelo todavía vigente regulado en la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, si se tuviera en cuenta, exclusivamente, el mecanismo de nivelación introducido a través del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), el resultado sería que se consigue nivelar los servicios públicos fundamentales a partir de la garantía de una financiación idéntica por unidad de necesidad para todas las comunidades autónomas de régimen común, y para ello se dispone del 75% de los recursos tributarios definidos en la norma, que proporcionan dichas comunidades, más una aportación de la Administración General del Estado.

Las consecuencias de la ausencia de nivelación de todos los servicios, y de la necesaria disposición para ello de la totalidad de los recursos tributarios de las comunidades autónomas, medidos en términos normativos, resultan muy perjudiciales para aquellos territorios que tienen un menor potencial recaudatorio. Un 25% de la recaudación, que es la parte de ésta que tiene carácter autónomo, en una región de menor capacidad fiscal, no aporta recursos relevantes a su hacienda, a diferencia de lo

que sucede en las regiones de mayor nivel de renta y de riqueza. Si comparamos este 25% con las necesidades de gasto que requiere la prestación de los servicios públicos no considerados fundamentales, tendremos posiciones muy distintas y encontradas, con haciendas que no podrán cubrir con la primera partida las mencionadas necesidades, y regiones que dispondrán de remanentes de recaudación al ser ésta muy superior a las necesidades presentadas. Éstas últimas podrán, además, decidir entre mejorar, sobre el nivel mínimo garantizado por el sistema, la financiación de los servicios públicos fundamentales, o favorecerse de las medidas normativas que puedan adoptar sobre los tributos de titularidad estatal que se encuentren cedidos, cuando de ellas derive una reducción de la recaudación. Por el contrario, las regiones de limitado potencial recaudatorio verán limitadas cualquiera de las decisiones anteriores, e incluso verán limitada su capacidad para mejorar el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales a pesar de que se ejerza una mayor presión fiscal a sus residentes.

En este contexto, tal y como sucede en el modelo actual y ha venido sucediendo en los sistemas anteriores, debe sostenerse con rotundidad que resulta necesario garantizar la prestación de los servicios públicos no considerados fundamentales, mediante la incorporación de un mecanismo de nivelación con efectos similares al conseguido para los servicios públicos fundamentales a través del actual FGSPF. El funcionamiento de dicho mecanismo debe basarse en la afectación de un porcentaje de los recursos tributarios de las comunidades autónomas, y una aportación de la Administración General del Estado, que sirva para financiar un importe mínimo por unidad de necesidad igual en todas las comunidades autónomas de régimen común. Dicha unidad de necesidad debe definirse específicamente, a partir de la evaluación de los servicios que representa, y de las variables que aproximan su coste de prestación, bajo una premisa de no subordinación de éstas a las consideradas a efectos de estandarización del coste de los servicios públicos fundamentales.

Por otro lado, no puede olvidarse que la previsión sobre el funcionamiento teórico del modelo de financiación actual, bajo la hipótesis de funcionamiento en exclusiva del mecanismo de nivelación que introduce el FGSPF, presupone la correcta medición de las necesidades de gasto ligadas a la prestación de los servicios públicos fundamentales, mediante la definición de una unidad de necesidad (población ajustada), que, según consta en el párrafo 10 del Capítulo IV de este Informe, se basa *«en una fórmula sencilla, pero que incorpora alguna de las variables con un mayor impacto sobre la demanda de los principales servicios gestionados por las CCAA y sobre sus costes unitarios de provisión»*.

Efectivamente, la fórmula que ajusta la población a efectos de reparto del FGSPF, es sencilla e incorpora alguna de las variables con mayor impacto sobre la demanda de los principales servicios gestionados por las CCAA. Sin embargo, cuando se trata de aproximar un coste estándar de prestación de los servicios, que represente las necesidades de financiación de un conjunto heterogéneo de regiones, cuyas realidades demográficas y territoriales son muy diferentes, no puede prevalecer la sencillez por encima de la significatividad, ni podemos conformarnos con incorporar alguna de las variables con mayor impacto en la demanda, si otras con gran impacto en el coste no están

representadas. Tampoco caben en la aproximación de un coste estándar variables muy específicas, como la dispersión o la insularidad, que en modo alguno representan a un número suficiente de las comunidades autónomas que habrán de atender las unidades de necesidad resultantes.

Asimismo, se hace necesario el establecimiento de criterios congruentes de medición de la demanda, para que la utilización de la variable población, cuya preponderancia es irrenunciable, refleje, en todo caso, el número real de beneficiarios de los servicios públicos cuyo coste trata de aproximarse. Dicha congruencia exige, probablemente, que se distinga entre usuarios potenciales y usuarios reales cuando se aproxima el coste de cualquier servicio público: desde el sanitario, al educativo y universitario, o desde el de prestación de servicios sociales de dependencia a los de mantenimiento de infraestructuras públicas. Carece de sentido que se adopten criterios diferenciados atendiendo al tipo de servicio, a pesar de que los razonamientos que justifican la separación propuesta son admisibles para cualquier servicio público.

En definitiva, antes de abordar cualquier otra cuestión, es necesario garantizar la prestación de todos los servicios públicos, mediante la incorporación al sistema de los oportunos mecanismos de nivelación, que deberán financiarse a partir de la asignación de recursos tributarios de las comunidades autónomas afectadas por el modelo de financiación, y de la participación de la Administración General del Estado; y que exigirán la determinación de unas variables de necesidad que representen adecuadamente las particularidades de cada una de dichas comunidades autónomas o, en su defecto, identifiquen adecuadamente unas condiciones demográficas y territoriales, sobre las que exista un consenso suficiente acerca de su representatividad con relación a la media.

Sólo cuando la garantía de un nivel mínimo de prestación de todos los servicios públicos esté resuelta, cabrá discutir los aspectos del modelo de financiación actual que mayores dudas plantea a algunos de los miembros de esta Comisión, referidos al respeto del criterio de statu quo y a la alteración de las posiciones finales, medidas en términos de financiación por habitante ajustado, respecto de la que le corresponde a cada comunidad autónoma en función de la aportación que realiza, medida en términos de recursos tributarios por habitante ajustado.

En el modelo vigente, el resultado, calculado en términos de financiación por habitante ajustado, informa sobre la relación existente entre los recursos totales percibidos y la población (ajustada) que se beneficia de los servicios públicos fundamentales. A partir de esta realidad, a menudo se construye una teoría que trata de justificar la sobrefinanciación de aquellas comunidades que presentan un ratio superior a la media. Los fondos percibidos al margen del FGSPF sólo tienen encaje desde la perspectiva mencionada anteriormente (preservación del statu quo), que no respeta unos criterios claros de reparto. Sin embargo, esta misma teoría suele obviar las debilidades que presenta la fórmula de cálculo de la población ajustada, como aproximación del coste real de prestación de todos los servicios públicos, e incluso de los servicios públicos fundamentales. Si una comunidad autónoma recibe más recursos a través del FGSPF es porque las variables que intervienen en su reparto se acomodan mucho mejor a su perfil demográfico y territorial que el de aquéllas que perciben menos por esta vía, hecho

que no garantiza que sus necesidades de gasto sean menores que las de las primeras. Por este motivo, cada euro adicional obtenido por las comunidades mejor representadas en la población ajustada, a través de aquél, quedará automáticamente ajustado como consecuencia de que, normalmente, también se verá afectada su población ajustada, es decir, el denominador del ratio que evalúa el resultado; por consiguiente, este último no mejorará. Por el contrario, cada euro percibido fuera del FGSPF se penalizará porque mejora extraordinariamente el ratio final, y en consecuencia, se considerará que, al margen de las razones que justifiquen su obtención, que pueden ser, entre otras, tratar de subsanar algunas de las debilidades que plantea la medición de la población ajustada, proporciona una sobrefinanciación ilegítima.

Este injusto tratamiento empeora doblemente con el modelo propuesto en el Informe de esta Comisión: en primer lugar, porque sigue adoptándose como principal indicador de necesidad la población ajustada definida en el modelo actual; y en segundo término, porque ahora se realiza una asignación total de los impuestos indirectos cedidos al Fondo Básico de Financiación (FBF), recursos que alcanzan un peso recaudatorio mayor en regiones en las que el nivel de renta y riqueza de sus residentes es menor, provocando un esfuerzo de financiación sobre dicho Fondo, mayor. Carece de sentido que el FBF, cuyo objetivo es financiar la prestación de los servicios públicos fundamentales, y garantizar un nivel mínimo igual en todas las comunidades autónomas, sea financiado en mayor medida por las regiones que no pueden garantizar dicho nivel mínimo con sus recursos tributarios.

En los modelos de financiación autonómica aprobados hasta el momento, no se ha llevado a cabo una identificación de figuras tributarias concretas al nivel que se recomienda en el Capítulo objeto del presente voto particular.

La asignación que se realiza al referido FBF de la recaudación total de los tramos autonómicos del IVA e IIEE que corresponda a las CCAA de régimen común y del porcentaje que corresponda de los ingresos normativos de éstas por las demás figuras que se integran en la cesta de tributos supone un grave perjuicio para las regiones en las que el peso de la recaudación indirecta es superior a la de la recaudación directa. El esfuerzo fiscal de estas regiones es mucho mayor y la posterior apariencia de sobrefinanciación es más elevada, pues precisarán de mayores recursos a través del denominado Fondo de Nivelación Vertical (FNV) para cubrir los gastos derivados de su bagaje competencial.

En cualquier caso, la inexistencia de un adecuado sustrato científico, o mínimamente lógico, que dé cobertura a la separación por tipo de tributos en la cuantificación del FBF, concede igual validez a los resultados obtenidos por dicha vía, si éstos se plantean desde una óptica contraria. Así, para atender a los principios constitucionales de capacidad económica y progresividad, sería más oportuno distinguir entre porcentajes de aportación tributaria, que deberían ser mayores o menores en atención a la capacidad de cada territorio. Para ello, proponemos la utilización como criterio que fije el porcentaje de aportación de recursos en cuestión, la diferencia entre el PIB per cápita de cada región con respecto a la media. La región con mayor PIB per cápita debería aportar, por ejemplo, el 80% de sus recursos tributarios y la región con menor PIB per cápita el 50%. Al resto de comunidades autónomas podrían

aplicárseles porcentajes que varíen entre el máximo y el mínimo indicados, calculados en función de la mayor o menor distancia con la menos favorecida. Bajo esta premisa, se reforzaría la idea de «propiedad territorial de los recursos tributarios» que parece presidir el modelo propuesto en el Capítulo IV del Informe, y aunque lo más razonable es dotar el FBF mediante la asignación de un porcentaje determinado de todos los tributos, sin distinción alguna, desde una perspectiva coherente, la consideración de los territorios como «sujetos pasivos», debería suponer la exigencia de una aportación mayor a aquellos territorios que presentan una capacidad mayor.

Este planteamiento es incuestionable en el ámbito personal al amparo de lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución. Cuando examinamos el citado precepto y estudiamos el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, vemos cómo debe efectuarse con arreglo a la capacidad económica de cada contribuyente, mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad. La progresividad implica que contribuyan en mayor medida, de forma más que proporcional, aquellos que tienen un mayor nivel de renta y de riqueza.

En resumen de lo expuesto, somos conscientes de que la fijación de un grado de nivelación constituye una decisión eminentemente política, pero no hay que olvidar que debe ser una decisión que se enmarque en los valores y principios que sustentan nuestro Estado y nuestro modelo de financiación autonómica, lo que nos conduce a la defensa de la nivelación plena, esto es a la asignación del 100% de los recursos tributarios, medidos en términos normativos, de cada comunidad autónoma, a la prestación de todos los servicios públicos, que deben garantizarse con un nivel de financiación idéntico por unidad de necesidad. Esta fórmula es la única que puede garantizar la prestación de dichos servicios en condiciones equivalentes en todas las comunidades autónomas.

Además, si las unidades de necesidad están adecuadamente diseñadas, y están representadas por variables explicativas del coste estándar, la financiación resultante por habitante ajustado no presentará las diferencias, aparentemente, no justificadas que se observan en el modelo actual.

Con la igualación de la capacidad fiscal que buscan los fondos de nivelación se logra mantener las ventajas de la descentralización evitando sus inconvenientes, garantizando que cada gobierno pueda ofrecer los bienes y servicios que demandan sus ciudadanos a un nivel similar al de los restantes gobiernos sin estar condicionado por las diferencias de capacidad fiscal.

Todo ello nos lleva a sostener con rotundidad la necesidad de contar con un sistema de nivelación plena que garantice la prestación de todos los servicios públicos con un nivel equivalente en todas las comunidades autónomas, y no sólo un nivel mínimo para los servicios públicos fundamentales.

En este orden de ideas, defendemos que en la reforma del sistema de financiación autonómica que en su caso se acuerde, primen los siguientes aspectos:

- El principio de «propiedad territorial de los recursos tributarios» no debe imponerse.
- Las Comunidades Autónomas Forales deben participar en los mecanismos de nivelación que se

articulen.

- El porcentaje de nivelación de los recursos tributarios debe afectar igualmente a todos los tributos cedidos y, frente a cualquier planteamiento de naturaleza diferente, debe imperar el criterio de aportación diferenciada entre CCAA, atendiendo a los principios de capacidad económica y progresividad, es decir, deben aportar más aquellos territorios cuya capacidad tributaria es mayor.
- Los recursos nivelados deben garantizar la financiación de todos los servicios públicos fundamentales. Dichos recursos deben completarse con aportaciones de la Administración General del Estado que incrementen el importe de la financiación por unidad de necesidad, y garanticen un nivel mínimo de prestación de todos los servicios públicos que avale un adecuado Estado de Bienestar.
- La transferencia de competencias debe acompañarse de financiación suficiente para prestar los servicios inherentes a las mismas. Por consiguiente, de igual modo que parece existir consenso sobre la necesidad de definir unas variables de necesidad que representen el coste de prestación de los servicios públicos fundamentales, deben valorarse igualmente las necesidades de gasto ligadas a la prestación del resto de servicios.
- Esta valoración exige la definición de variables de necesidad específicas, y la determinación de un nivel mínimo de prestación garantizado por el sistema de financiación.
- Dicho nivel mínimo debería establecerse partir del nivel medio que resultaría si se asignara la totalidad de los recursos tributarios autónomos del sistema a la financiación de las unidades de necesidad resultantes para el conjunto de comunidades autónomas de régimen común.
- La diferencia entre los recursos financieros autónomos disponibles para cada comunidad autónoma y el nivel de prestación mínimo garantizado debería financiarse por la Administración General del Estado.

Sobre la base de lo expuesto, proponemos una nueva redacción de los siguientes párrafos del Capítulo IV del Informe:

*11. A estos efectos, se considera fundamental abordar un análisis en profundidad de los factores explicativos de las necesidades de financiación de los servicios públicos, fundamentales y no fundamentales, con el objeto de determinar las variables y ponderaciones que deben tomarse en consideración en el cálculo de las unidades de necesidad que sirven de base para el reparto de los fondos que garantizan un nivel mínimo de prestación idéntico para todas las CCAA. La estructura del modelo de financiación que se proponga debe quedar subordinada a la definición previa de la población ajustada que sirva para articular los mecanismos de nivelación exigibles y para medir los resultados finales de forma homogénea.*

35. En esta sección se ofrece una propuesta sobre la estructura del nuevo modelo de financiación. De acuerdo con el diagnóstico recogido en el Capítulo 1 del presente Informe, una vez acordado un determinado equilibrio vertical de partida se pretende simplificar la estructura del sistema de financiación, hacerlo más transparente y dotarlo de un criterio explícito de reparto entre CCAA.

36. El núcleo del modelo estaría integrado por dos Fondos, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) y el Fondo de Garantía del Resto de Servicios (FGRS). Un tercer Fondo Complementario de Financiación (FCF) aportaría, a partir de necesidades de gasto concretas y determinadas de acuerdo con variables similares a las previstas para las competencias homogéneas, recursos para la financiación de las competencias singulares que hayan sido asumidas sólo por algunas comunidades.

37. El FGSPF tiene por objeto asegurar que cada CA recibe los mismos recursos por unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar. Se financiará con un porcentaje de la recaudación total de los recursos tributarios que corresponden a cada CA, en términos normativos y debidamente homogeneizados, y con la correspondiente aportación de la Administración General del Estado. Se incluirá también en este Fondo una aportación de las Comunidades forales. El FGSPF se distribuirá en proporción a la población ajustada regional, calculada de conformidad con el resultado del análisis en profundidad que debería realizarse antes de la aprobación de un nuevo modelo de financiación, de los factores que inciden en el coste de prestación de los servicios públicos fundamentales, y de las variables que representan, con un nivel de consenso suficiente, los citados factores de coste.

38. El FGRS tiene por objeto asegurar que cada CA recibe los mismos recursos por unidad de necesidad para financiar los servicios públicos no considerados fundamentales. El Fondo se financiará con una aportación de la Administración General del Estado que permita garantizar la financiación de estos servicios con un nivel mínimo que vendrá representado por un porcentaje del importe unitario medio que podría financiarse con la totalidad de los recursos tributarios autónomos del conjunto de CCAA de régimen común, medidos en términos normativos, y se repartirá en proporción a la población ajustada regional, entre aquellas CCAA cuyos recursos tributarios autónomos sean inferiores a la necesidades garantizadas. Las variables empleadas en el ajuste de la población deberán ser representativas del coste de prestación de este tipo de servicios y serán acordadas con un nivel de consenso suficiente.

Se propone añadir el siguiente párrafo como nuevo número 39:

39. El porcentaje de los recursos tributarios aportados por cada CA al FGSPF, la aportación de la Administración General del Estado a éste, y el porcentaje sobre el coste medio de los Servicios Públicos no considerados Fundamentales que deban garantizarse a través del FGRS, serán acordados en el seno del CPFF.

Se propone la eliminación de los párrafos: 18 a 34, 39 a 43. Los apartados 44 a 46 y 52 a 65, relativos a la puesta en marcha del sistema; al índice de evolución de la aportación estatal y la referencia a la entregas a cuenta, deberían adaptarse al modelo propuesto.

El sistema planteado responde a la necesidad de simplificación del vigente, con la consiguiente eliminación del Fondo de Suficiencia Global y de los Fondos de Convergencia, y la integración de sus recursos en los Fondos propuestos y en el Fondo de Compensación Interterritorial, como principal instrumento de realización del principio de solidaridad interterritorial mediante el que se canalice la inversión territorializada de la Administración General del Estado.

**VOTOS PARTICULARES PRESENTADOS POR D. GUILLEM LOPEZ I CASASNOVAS,  
EXPERTO PROPUESTO POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ILLES BALEARS**

Cap 1 Punto 1

POR POSICIÓN CONTRARIA A LA AFIRMACIÓN DE QUE ESPAÑA SE HA SITUADO ENTRE LOS PAÍSES MÁS DESCENTRALIZADOS DE LA OCDE (VOTO PARTICULAR: NO EN TÉRMINOS DE INGRESOS Y DE RESPONSABILIDAD FISCAL COMO SEÑALA OECD 2016 'MAKING FISCAL FEDERALISM WORK').

Cap 2. Punto 10

VOTO PARTICULAR: COMO SE MENCIONA EN LA JUSTIFICACION DEL MODELO ALTERNATIVO SE CONSIDERA INFECTIBLE LA OPERATIVA PROPUESTA DEL IVA COLEGIAL Y EN CUALQUIER CASO ES ESTA SE CREE UNA FIGURA INAPROPIADA COMO SOLUCIÓN DE MEJORA DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

Cap 2. Punto 36

CONTRA LA NIVELACIÓN TOTAL, POR ENTENDER QUE DESVIRTÚA LA AUTONOMÍA Y RESPONSABILIDAD FISCAL EXIGIBLE EN UN MODELO QUE ASPIRE A SER DE CORTE FEDERAL

Cap 3 Punto 1.5

EN COHERENCIA CON LA ALTERNATIVA EXPUESTA POR EL FIRMANTE, SI SE CREE ACONSEJABLE EL CAMBIO EN LA COMPOSICIÓN DE LA CESTA DE IMPUESTOS CONTRARIAMENTE A LO QUE EL TEXTO ARGUYE

Cap 3 Punto 6 A

EN COHERENCIA CON EL APARTADO DE PROPUESTA DE MEJORA DE LA AUTONOMIA TRIBUTARIA COMENTADO EN EL ANEXO DEL MISMO REPRESENTANTE SE CONSIDERA NO PROCEDE LA ARMONIZACIÓN EN DICHO PUNTO POSTULADA

Cap 3 Punto 6 B

LA FIJACIÓN DE UN MÁXIMO EN EL IMPUESTO DE SUCESIONES ES CONTRARIO EN BUENA MEDIDA A LOS PRINCIPIOS TEÓRICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Cap 3 Punto 12

CONTRA LA RECOMENDACIÓN DE ELIMINAR LA CAPACIDAD NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE LOS MÍNIMOS PERSONALES Y FAMILIARES AL CONSIDERARLA CONTRARIA EN BUENA MEDIDA A LOS PRINCIPIOS TEÓRICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Cap 3 Punto 13

CONTRA LA APRECIACIÓN DE LA COMISION DE NO MODIFICAR UN REPARTO A PARTES IGUALES EN EL IRPF, EN COHERENCIA CON LA ALTERNATIVA EXPUESTA POR EL FIRMANTE

Cap 4 Punto 9

VOTO PARTICULAR: TAL COMO SE EXPRESA EN EL ANEXO CORRESPONDIENTE SE CONSIDERA QUE LA COMPLEJIDAD DE LA VIA DE ESTIMACION DE NECESIDADES FISCALES ASÍ COM (CONCEPTO, DEFINICIÓN, ESTIMACIÓN, SEGUIMIENTO DE EVOLUCIÓN, PONDERACIÓN Y AGREGACION CON OTRAS VARIABLES) O LA NIVELACIÓN COMPLETA QUE EL MODELO POSIBILITA HACEN POCO RECOMENDABLE EL MODELO PROPUESTO

Cap 4 Punto 17

VOTO PARTICULAR: NO TIENE SENTIDO LA PONDERACIÓN DE USO EN SISTEMAS DE PROTECCIÓN UNIVERSAL.

Cap 4 Punto 23

VOTO PARTICULAR: TALES CONSIDERACIONES DEL PÁRRAFO SEÑALADO, AMEN DE SU COMPLEJIDAD, SE ALEJAN DE LO QUE DE ACUERDO CON LA LEY SE RECONOCEN SERVICIOS *BÁSICOS* DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Cap 4 Punto 37

VOTO PARTICULAR: COMO SE FUNDAMENTA EN EL ANEXO CORRESPONDIENTE DE QUIEN SUSCRIBE ESTE VOTO PARTICULAR, LA NO SINGULARIZACIÓN POR COMUNIDAD AUTONOMA DE LAS CAPACIDADES FISCALES IMPUTADAS HASTA EL MOMENTO POR EL INE SEGÚN CONSUMO RELATIVO, NO PERMITE VISUALIZAR LA NIVELACIÓN HORIZONTAL DE CADA COMUNIDAD, Y DILUYE LA ORDINALIDAD BASADA EN LAS CAPACIDADES FISCALES COMO MÁS CORRECTAMENTE SE HABÍA CONSIDERADO EN EL MODELO ANTERIOR

Cap 4 Punto 40

VOTO PARTICULAR: LA NIVELACIÓN COMPLETA DE TODOS LOS SERVICIOS, MÁS ALLÁ DE LOS CONSIDERADOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR, ES CONTRARIA A LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL QUE SE ANUNCIABA COMO PRINCIPIO INSPIRADOR DE LA REFORMA

Cap 4 Punto 41

LA NO ELIMINACIÓN EXPLÍCITA DE LA CLAUSULA DE STATUS QUO SE CONSIDERA CONTRARIO A LO QUE INCLUSO RECOMENDABAN PARTE DE LOS HOY PROPONENTES DEL TEXTO FINALMENTE CONSENSUADO, POR LO QUE NO SE CONSIDERA ACEPTABLE EL CAMBIO DE POSICIÓN DE LOS EXPERTOS NI EL PÁRRAFO A PROBADO

Cap 5 FCI Punto 3- 47

VOTO PARTICULAR AL ENTENDER QUE NO SE RECOGE SUFICIENTEMENTE LA NECESIDAD DE EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA REDISTRIBUCIÓN SOBRE LAS BASES DE LA DESIGUALDAD PERSONAL Y NO SÓLO DE LA TERRITORIAL

VOTO PARTICULAR: NO PARECE ACEPTABLE QUE A CAMBIO DE LA NECESARIA REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA, CAUSADA POR LAS CUESTIONES REFERIDAS EN EL APARTADO ANTERIOR, Y QUE A ENTENDER DE QUIEN SUSCRIBE HAN SIDO GENERADAS POR LOS PROBLEMAS DE SUFICIENCIA FINANCIERA COMENTADOS EN EL CAPITULO 2, LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO SE SUBROGUE AHORA EN PRERROGATIVAS QUE CONDICIONEN LA PROPIA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA POR ELLA CREADA RESTRINGIENDO LA AUTONOMIA DE LAS COMUNIDADES

---

**ANEXO FINAL JUSTIFICATIVO DE VOTOS PARTICULARES EN RAZÓN DEL MODELO ALTERNATIVO PROPUESTO Y PRESENTADO A LA COMISIÓN. ARGUMENTACIÓN DEL EXPERTO POR BALEARES**

**G Lopez Casasnovas**

Juzgando quien suscribe que el modelo propuesto, pese a contar con algunos aspectos positivos, no supone una mejora substancial en los aspectos más relevantes que a mi entender eran encargo de la Comisión, como son las de mayor transparencia, simplificación, finalización concreta del status quo (de entrada aceptado en los trabajos de la práctica totalidad de los expertos) y profundización en los mecanismos y diseño institucional propios del Federalismo Fiscal, y que la actual propuesta de la Comisión se cree no cumple, se emite el siguiente voto particular.

Para intentar favorecer un acuerdo alternativo se han presentado en el debate de la Comisión las grandes líneas de un modelo alternativo, que a mi entender cumple mejor los objetivos anteriores, y que no obtuvo suficientes apoyos significativos. En su formato inicial, el modelo propuesto ha tratado que se presentase como una vía alternativa de elección, al observar que quizás no hubiera consenso suficiente para substituir al completo el tan criticado modelo actual (véase Cap 1 de Diagnóstico), aunque por supuesto la construcción más hermenéutica de la propuesta está pensada para una implementación única.

La narrativa es simple: En el intento inicial de consenso se contempló como he comentado la propuesta como adición elegible a la vía tradicional, que continúa basada en la estimación de las necesidades fiscales. El modelo alternativo partiría en cambio de la capacidad fiscal de las Comunidades para alcanzar, a partir de ahí, un nivel de solidaridad predeterminado. El esquema propuesto sigue el siguiente *iter*: se computan las capacidades tributarias de cada Comunidad Autónoma, como hasta ahora. Se comprueban distancias respecto de la media sintética estatal de recursos normativos (per cápita, en términos reales de capacidad de compra, aquí sin otros ajustes). Se determina una regla de diferencias máximas aceptables en los recursos finales per cápita. Se establece la nivelación horizontal resultante de una regla acordada (del tipo cesión de la progresividad fiscal contenida en el IRPF de las Comunidades que más adelante se comenta) a la que se añade la nivelación vertical que la AGE discrecionalmente desee a partir de sus propios recursos (indicadores aquí de necesidad relativa y el objetivo global de nivelación predeterminado). Si se acepta el modelo a elección se posibilita de este modo la línea de la

capacidad fiscal como opción para las Comunidades que no se deseen mantener en la vía de la necesidad fiscal: más riesgo en un modelo de capacidades, más garantía en el de necesidades. Más papel de la AGE en la determinación de montos y parámetros de reparto en la segunda vía, más autonomía en la primera. Más responsabilidad fiscal y riesgo asumido en la evolución de la financiación en la vía de base en capacidades, más salvaguardas en la de necesidades. Con toda la transición y adaptación que se quiera.

Todo ello se propone desde el convencimiento de que el modelo que perfila hoy la Comisión no puede resolver el encaje de aquellas CC.AA. que desean una mayor autonomía fiscal, que creen que la discrecionalidad de la AGE en estimar y transferir recursos es excesiva, a falta de mecanismos institucionales de participación autonómica efectivos (muchos ellos dejados en el limbo de lo que se debería estudiar a futuro) y de la indeterminación de una nivelación de la que no se conoce ni se han calibrado aquellas variables que, definidas, aproximadas empíricamente, ponderadas, monitorizadas en su evolución, y agregadas sintéticamente, concreten las supuestas necesidades fiscales que se apliquen a la población.

### **Antecedentes**

Las sucesivas propuestas “definitivas” del modelo de financiación autonómica y sus continuas revisiones han puesto de manifiesto las carencias que este presenta, entre las que destacan su gran complejidad, su falta de transparencia y su incapacidad para resolver satisfactoriamente los problemas de eficiencia y equidad. En concreto, en el actual modelo no existe una equivalencia entre las responsabilidades de gasto que tienen atribuidas las comunidades autónomas y de ingreso, ya que la autonomía financiera es muy limitada y la responsabilidad fiscal es muy escasa.

De hecho, las Comunidades de régimen común tienen hoy una muy baja capacidad normativa, un limitado ámbito de gestión y una reducida capacidad de recaudación, lo que dificulta el control democrático-fiscal por parte de los ciudadanos, generándose escasos incentivos para gastar de manera eficiente y asumir las responsabilidades, quien lo desee, de un efectivo autogobierno. Tampoco la nivelación se rige por un criterio claro de equidad que explicita que las cuestiones de financiación de servicios públicos son parte y nunca el todo substitutivo de las políticas de desarrollo regional. La redistribución que opera en el actual sistema de financiación es bastante arbitraria, no existe una pauta clara y explícita de equidad, fruto, en gran medida, del mantenimiento del status quo. Así pues, es del todo necesaria una reforma a fondo del modelo.

En efecto, España no es uno de los países más descentralizados del mundo como a menudo algunos dicen. Lo puede parecer si mira uno la gestión del gasto, pero no si se atiende la capacidad de decidir sobre el gasto, de planificar, influir o determinar sus fuentes.

CAPACIDAD TRIBUTARIA EFECTIVA DE LAS CC.AA: RENDIMIENTO: 84,5%;EN CAPACIDAD NORMATIVA: 45,6%, EN GESTION PROPIA: 6%

Fijándose en el anterior estado de cosas, un estudio reciente de la OCDE en 2016 desmonta el mito de España como país federal o “casi federal”, situándolo claramente en la parte más baja de la comparación, con las constituciones fiscales unitarias. Es para ello decisivo el análisis del modo en que se configuran las decisiones que afectan a los dos niveles de gobierno, central y autonómico, cómo se codeterminan las cuestiones decisorias (tales como el peso de la segunda cámara, de la Corte Constitucional, la aprobación de enmiendas constitucionales, encuentros regulares de presidentes, blindaje de los compromisos y se procede a la determinación de las transferencias intergubernamentales), de responsabilidades (cómo son los compromisos institucionales sobre el alcance de la nivelación, el apoyo mutuo a las políticas de estabilización, la exposición a la quiebra y el rescate y la intervención ante el no logro de las reglas fiscales acordadas) y presupuestarios (marcos generales, procedimientos, reglas numéricas, acuerdos plurianuales y autoridad independiente de seguimiento y de control).

La percepción social también pone en todo caso las cosas en su sitio. El 2009 el Centro de Investigaciones Sociológicas realizó una encuesta en la que preguntaba a los ciudadanos de las diferentes comunidades autónomas en qué posición creían que estaba el actual estado de las autonomías y en qué posición les gustaría que estuviera. Tenían que valorarlo en una escala de cero (máximo centralismo) a diez (máxima descentralización). En todas las autonomías menos en cuatro la descentralización deseada obtenía una valoración inferior a la observada en ese momento, es decir, se prefería menos descentralización. Las excepciones eran las Islas Baleares, Cataluña, Navarra y el País Vasco, donde la descentralización deseada obtenía más puntuación que la observada. Además, en Cataluña y en el País Vasco era donde la distancia entre los dos valores era mayor.

En favor de la vía de las capacidades fiscales solidarias del modelo alternativo propuesto, se arguye que es más que evidente que los ciudadanos son quienes finalmente siempre son los beneficiarios del gasto y quienes pagan los impuestos. Pero en contextos de federalismo fiscal lo hacen a diferentes jurisdicciones, que los representan, gestionan desde sus competencias propias y con una financiación pactada que no depende de haciendas transferencias más o menos graciabiles, más o menos de los colores de los gobiernos amigos.

En contra de la vía de las necesidades fiscales se esgrime que la “solidaridad entre los hombres y las tierras de España” es una fuente constante de malos entendidos no siempre bien intencionados. Así, no se ha querido reconocer por parte de algunos que una nivelación redistributiva por la que la asignación de recursos otorga igual capacidad de gasto (para hacer frente, pongamos, a las prestaciones fundamentales del estado de bienestar), cuando las contribuciones fiscales de los habitantes de los distintos territorios son diferentes, incorpora ya elementos muy significativos de solidaridad. Nivelar excesivamente servicios que son universales es simplemente disparatado. Se ha obviado así que la solidaridad radica en el acceso de las personas a los servicios públicos, no en la igualación de la renta (que depende del crecimiento económico -y de ahí, por ejemplo, el acuerdo de quien suscribe para que el Estado de sus ingresos revitalice el FCI). Nivelar no es sustituto de desarrollo regional. Redistribuir

recursos sin incidir en las causas que generan la desigualdad, creando empleo público y no desarrollo económico, no tiene fundamento ni de eficiencia ni de equidad, y crea economías que dependen de la continuidad de una redistribución desnortada. Además, penalizar en negativo las asignaciones de los que más aportan tiene mala justificación teórica, es ineficiente en la práctica, va contra la idea de servicios universales, y en todo caso resulta de difícil cumplimiento.

Para todo ello, se ha de reconocer que descentralización y uniformidad son conceptos contradictorios. Precisamente lo que hace la solución descentralizadora es evitar imponer una preferencia homogénea. Ni los impuestos ni los gastos son los mismos en los estados compuestos. En estos contextos, en presencia de responsabilidad fiscal, ni la envidia ni la rotura de la cohesión por diferencias fiscalizables son argumentos plausibles. La redistribución debe centrarse en la aproximación al nivel de gasto capitativo de las diferentes CC.AA. a igual presión fiscal para servicios públicos básicos. Definidos los “suelos” de financiación, se han de poder ‘destapar’ finalmente los techos a mayor esfuerzo fiscal en contextos de la capacidad normativa propia, constituyendo la referencia el crecimiento medio del resto de CC.AA. y no del Estado. La visualización de la redistribución está en el compromiso de reducir diferencias, no en eliminarlas.

Por lo demás, para conseguir una redistribución efectiva, de capacidades adquisitivas es sabido que un euro no compra lo mismo sobre la geografía. Asignar recursos ignorando esta realidad condena a determinados ciudadanos a prestaciones reales inferiores al resto, incluso en el caso de haber realizado mayores contribuciones. Pese a dicho reconocimiento, nunca se ha considerado este factor en la financiación autonómica. El coste de la vida, de la alimentación, transporte y vivienda, hinchados por la demanda externa, por supuesto penaliza hoy entre otros, a nuestras islas. El comentado incluso como necesario por la Comisión ha quedado una vez más en el limbo de las cosas a estudiar a futuro.

El continuar utilizando la población de derecho, sin considerar la población de hecho, tenía en el modelo anterior el antídoto de reconocer en la participación en los impuestos indirectos y en el IVA en particular, un antídoto en capacidades fiscales imputadas por consumo relativo, como ha venido haciendo el INE. La fusión en el nuevo modelo de toda la imposición indirecta en la nivelación horizontal según población ajustada por necesidad, y no consumo relativo de las CC.AA. hace desaparecer la contribución fiscal de cada CA a la nivelación horizontal, aproximada por sus bases propias, genera un nuevo índice de ordinalidad para el que ya no juega el indicador del INE sino un controvertible capitativo, y deja sin cubrir por el lado del gasto lo que negligió por el lado del ingreso.

A través de una redacción ambigua a mi entender, el modelo aprobado posibilita la nivelación total, ya desde la nivelación horizontal con aportaciones Comunitarias identificables, ya a partir del Fondo vertical y de transición o complementario. No se identifican los servicios básicos del estado del bienestar, bajo el eufemismo de fundamentales, ni en su extensión ni intensidad, lo que marcará el coeficiente de imputación resultante para los impuestos propios. En lugar de ahondar en la autonomía fiscal por el lado de la renta se hace a través de un más que probable infactible IVA colegial, de operativa desconocida, dado el requerimiento de consenso entre todas las CC.AA. para la elevación de tipos. En

ningún caso ello sería a mi entender identificable con la responsabilidad fiscal de cada gobierno autonómico.

Finalmente, y no menor, los sistemas forales han de converger hacia sistemas de financiación más razonables. No se puede predicar lo que no se practica como hacen hoy en las Diputaciones vascas gobierno y oposición, y simétricamente en los cambios de gobierno. Acusar de insolidarios desde los propios beneficios que otorga el concierto económico foral que se niega a los demás, es poco moral. Criticar como privilegio desde la oposición lo que después se defiende y disfruta cuando se está en el gobierno es, sencillamente, hipocresía. Queda claro por ello que una propuesta que no ofrezca una alternativa de encaje a forales es insuficiente. Para ello, sólo la vía más basada en capacidad -y responsabilidad fiscal- supone una aproximación plausible. No la de necesidades fiscales con predominio de la AGE por la vía del gasto e indicadores de necesidad relativa.

Establecer la doble opción recuperaría si así se estimase la diferencia reconocida en la letra y el espíritu del pacto constitucional. Nacionalidades y regiones, comunidades del artículo 151 y 143, vía rápida y vía lenta. La doble opción hace posible que aquellas otras Comunidades que buscan garantías de gestión de gasto para atender sus necesidades fiscales por la vía de las transferencias centrales, sin asunción de mayores responsabilidades fiscales, se sientan cómodas sin arrastrar uniformemente con sus aspiraciones otras voluntades no compartidas. Que ambas sean vías abiertas, que no condenen a un estatus para siempre. Pero quien quiera cambiar de vía sepa que ello no es gratis y que su acomodo no debe forzar el encaje - café para todos - de las demás.

Si la doble opción no se considerase oportuna, todo lo comentado nos llevaría a mantener el modelo alternativo que quien suscribe propone, mayormente basado en la capacidad fiscal y un acuerdo explícito de solidaridad, para construir un verdadero pacto federal. Desde una compartimentación de recursos y responsabilidades, por la que una parte definida de los ingresos que pagan los ciudadanos en el territorio se asignan a las instituciones que sobre este territorio los representan. Se alejaría así el sistema de la lógica de las transferencias, resultado de un Gobierno que con exclusividad tiene soberanía sobre los ingresos de todos los ciudadanos de todas las jurisdicciones, que decide cómo cree (esta es la realidad habida cuenta del funcionamiento real del modelo carente de un diseño institucional blindado) para atender a las necesidades respectivas de las CC.AA. y en términos sustantivos determina como resultado el gasto del territorio. Y la constatación anterior evitaría un debate imposible, el eterno y enconado enfrentamiento (éste sí rompe la cohesión social) entre Comunidades acerca de quien tiene mayores necesidades para así justificar lo que está ya gastando y preservar el status quo. Debate poco científico en comparativas de niveles muy manipulables, con argumentos ad hoc, definiciones de variables no siempre robustas ni fáciles de aproximar empíricamente, discrecionales en su aplicación a partidas de gasto diferentes, de evolución errática, con ponderaciones arbitrarias y agregadas sintéticamente para acabar siendo referidas a un monto de financiación por naturaleza limitado que acaba definiendo una necesidad más relativa que absoluta pese a la base inicial de cálculo.

Al contrario, en el modelo alternativo propuesto se trataría de (i) respetar la ordinalidad (una especie de cláusula 'tierra' que protege contra lo que sea la discrecionalidad central u obscurantismo en la nivelación en el manejo de los fondos); ordinalidad surgida de las capacidades fiscales individuales de cada Comunidad y completas ajustadas por capacidad adquisitiva, y no conjuntas de todas las CCAA en su globalidad, (ii) determinar concretamente la nivelación que deba hacer cada Comunidad, a partir de una regla al estilo de la que consistiría en entregar al fondo común lo que marca la diferencia entre la recaudación fiscal de la renta de la jurisdicción y el peso relativo de su PIB (diferencia indicadora del grado de progresividad fiscal), u otra regla similar (pautada, acordada). La regla comentada resultaría de la suma de la solidaridad más personal, aprobada en ley común en el conjunto del Estado, dada la progresividad fiscal implícita en la escala tributaria del impuesto sobre la renta. Y a ella podría añadirse la nivelación vertical realizada por la AGE a partir de sus propios recursos: desde los indirectos, con solidaridad por aportación de consumo relativo superior al peso poblacional, más el que resultase de un mecanismo de desarrollo regional a modo de un FCI renovado.

No parece por lo demás que haga falta perder mucho tiempo para destacar que la falta de incentivos a la responsabilidad fiscal, como se ha dicho, es parte fundamental de los problemas a los que se enfrenta la financiación autonómica actual. El impuesto que más puede solucionar este problema por su vinculación personal y territorial al esfuerzo fiscal es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El IRPF, conjuntamente con los tributos propios, y de modo complementario con la imposición indirecta en su última fase minorista, debería constituir desde esta perspectiva el núcleo de los ingresos autonómicos. La propuesta de esta vía vinculada más a la capacidad tributaria y al esfuerzo fiscal que a la 'necesidad fiscal', por tanto, consistiría en transferir una parte más significativa del IRPF acompañada de una menor parte del IVA e Impuestos Especiales. Al fin y al cabo el IVA es un impuesto con lógica de unidad de mercado, y el de sociedades tarde o temprano debiera de ser el gran impuesto europeo. De modo que como en EEUU, la imposición local por excelencia es la de la renta. Negar esta posibilidad alegando que el Estado no puede renunciar a este impuesto 'redistributivo' es ignorar la realidad de la incidencia fiscal, de quien confunde Administración central con 'Estado' e ignora que la progresividad fiscal es un criterio constitucional exigible a cualquiera sea la jurisdicción que ejerza la autonomía tributaria.

Reconocido lo anterior, se trataría de equilibrar las capacidades fiscales iniciales globales respectivas, incorporando la nivelación horizontal aceptada –pactada, reglada-, al estilo de la antes mencionada (progresividad fiscal en el IRPF)<sup>1,2</sup>, y la nivelación vertical en razón de las fuentes y competencias

---

<sup>1</sup> La alegación de que la plena cesión del IRPF supone una renuncia al 'gran mecanismo de redistribución estatal' no resiste como dijimos la observación de la realidad. Y aunque ciertamente la potestad tributaria se cediera a las CC.AA., la progresividad de la tarifa podría mantenerse según reza la Constitución, pero con niveles abiertos para cada CA.

<sup>2</sup> Por supuesto tal como exige la Constitución la estructura del impuesto sobre la renta de las persona físicas en todo el territorio español debiera ser progresiva (la forma de la curva se decide conjuntamente), pero no su nivel,

propias de la administración central (con contribución implícita en la parte participada por la AGE por diferencia entre el peso poblacional y el consumo relativo como aproximación a las bases efectivas de recaudación).

En el punto inicial se dejaría pues en manos de la AGE la mayor parte de los impuestos indirectos y al completo el de sociedades. La nivelación devendría así discrecional sólo en su completamente vertical, en manos de la AC (Admón. Central), a partir prácticamente de la mayor parte la imposición sobre el consumo y sobre los beneficios societarios, con los que ejercería la función redistribuidora, según fueran los mecanismos acordados.

En lo que atañe a la nivelación vertical, desde la AGE, esta estrategia señalaría mejor la responsabilidad fiscal ciudadana y la conciencia del componente de redistribución territorial, y permite la transferencia condicionada en utilización y el ejercicio si se desea del *spending power* que la redistribución afronta.

Por lo que se refiere al Fondo de Suficiencia actual, el “desanclaje” de los recursos iniciales del status quo es adaptativo en el modelo alternativo comentado aquí, pero sin cláusula que lo proyecte ad infinitum. Desaceleraciones en el crecimiento y pérdida relativa y no absoluta deben ser acomodaticias al nuevo modelo.

Finalmente, respecto del alcance de la nivelación vertical, cabría pensar en tres alternativas, que se desarrollan más adelante y que consistiría en limitar a un max min las diferencias en la capacidad fiscal bruta per cápita aceptables, sus valores por encima o debajo de la media, o como en las subastas fijar el límite en la segunda mejor opción. Siendo la Comunidad de Madrid el obvio *outlier* en capacidades fiscales en razón de su centralidad (efecto sede en ingresos e intersección en competencias de gasto por capitalidad de servicios del Estado), se propone supeditarla a la limitación general de no superar el porcentaje máximo más/ menos respecto de la media que se establezca.

## RESUMEN

1 *Desideratum*: Opción abierta a las dos vías para el período quinquenal de referencia –sin compensaciones exigibles tras elección.

Es probable que esta se decida en función de los recursos per cápita asignados en cada opción. De modo que una alternativa funcionaría como contrafactual respecto de la otra. De modo que de momento sabemos a través de diferentes estimaciones efectuadas que con la propuesta de capacidad fiscal son 4.981 M, lo que aseguraría que algunos mejorasen sin que nadie pierda. Queda por determinar lo que mejorarían los menos financiados hoy con el sistema de ‘necesidades’ que ahora se

---

que quedaría en manos de la CA., con recargos en su caso. Remarquemos que estaríamos refiriéndonos a una recaudación normativa y al blindaje correspondiente en competencias a efectos de que el Parlamento español no pudiera modificar por sí sólo los niveles de la estructura tarifaria.

propone en comparación al resultado de capacidad fiscal<sup>3</sup>. Ello puede afectar básicamente a Comunidad Valenciana y Andalucía, que en media podría añadir unos 1.500M. La cifra se reduciría en 4.400 con la plena incorporación de las forales al mecanismo de nivelación propio de la opción capacidad fiscal, con un adenda entonces adicional del estado de poco más de 2 mil M, lo que dejaría margen para aumentar la suficiencia financiera general del sistema por encima de los 98.122 M actuales.

Nótese que la elección regiría por todo el período y que la vía de necesidades fiscales tiene más salvaguardas (comisiones de seguimiento, actuación de fondos de contingencia, salvaguardas de crecimiento ITE u otras), a diferencia de la vía de la capacidad fiscal, con más automatismo, año a año en nivelación horizontal de acuerdo con evolución del PIB y recaudación fiscal propio, a cambio de más autonomía por dependencia de la financiación en mayor medida de las bases propias y conocimiento de la pauta de nivelación vertical por umbrales más/ menos.

2 Computo de capacidad fiscal (cesta que combine, a iguales recursos totales actuales, más IRPF y menos indirectos)

Aproximando bases al 75% en renta y en un porcentaje menor de indirectos (proxy para IVA fase minorista o similar) computados estos últimos con los índices de aproximación a las bases de consumo efectivas, como en la actualidad calcula el INE. En IRPF están los mayores vínculos con responsabilidad fiscal (no en sociedades, algún día impuesto quizás europeo y tampoco en indirectos al tratarse mayormente de impuestos armonizados y sin significación autonómica por gestión descentralizada).

Obvia el debate de suficiencia como exigencia al Estado

3 Contribución horizontal de nivelación: Diferencia entre recaudación fiscal relativa de cada Comunidad en IRPF y renta relativa. Recaudaciones normativas i acuerdos legales en IRPF

Cesión por tanto de la progresividad fiscal, pautada y de actualización automática anual. El indicador de recursos reales per cápita como eje de nivelación. La población simple compensaría diferentes balances.

4 Estudio de diferencias de recursos per cápita en términos reales de capacidad de compra a competencias homogéneas: limitación a diferencias en recursos normativos a más/ menos la media per cápita (sin ajuste) -110/95% sólo para fines ilustrativos de calibrado-, a cargo de la AGE y a partir de sus propios recursos (con o sin aportación de forales, más o menos recaudación puntos –IVA y aportaciones ‘por exceso’ de CCAA de capacidad fiscal superior) y aproximando según disponibilidad financiera coherente con aquel mini/max y en distribuciones según necesidad relativa acordada o determinada

---

<sup>3</sup> Cálculos realizados sólo a efectos de calibrado, ilustrativos por tanto, de una limitación a +10%/-5%, con incidencia recuérdese en liberar recursos de las CCAA con mayor capacidad tributaria, y básicamente la Comunidad de Madrid.

El 10 % máx limita Comunidades ricas (y de capacidad fiscal controvertible, léase la Comunidad de Madrid, capital del Estado) e incorpora forales añadiendo financiación al fondo vertical

Ello marcaría la nivelación vertical a partir de los impuestos en manos de la administración central, con un criterio de población ajustada por necesidad, siendo la AGE quien dirima con aquellas CCAA dichas necesidades y coordine los fondos de garantías de servicios públicos con los de desarrollo regional, los evalúe y determine. Y su cuantía queda sensible a fondos disponibles y a la subida del IVA para mayor suficiencia si así lo estima.

5 La nivelación vertical cesaría cuando como resultado de la aplicación de una u otra vía resultase un cambio que no respetase la ordinalidad de las capacidades fiscales iniciales

6 Aceptabilidad, claro está, de las transiciones que se pacten políticamente

A estudio:

Ajuste por capacidad de compra (precio relativo en los puntos 3 y 4))

Ajuste por nuevas variables de necesidad relativa (en 4)

---

***A debate los argumentos que clarifiquen diferencias: qué ordinalidad respetar, qué limitación a la nivelación vertical se establece, qué pauta para la horizontal, qué autonomía tributaria se gana...en MA (modelo alternativo)***

*1) Las dos propuestas pueden hacerse "formalmente" coincidentes -es decir, presentarse como combinaciones de elementos similares: distintas cestas de los mismos tributos, instrumentos de nivelación horizontal y vertical de las diferencias de capacidad-, pero responden a filosofías bastante distintas, en particular en materia de nivelación. Ese es el quid de la cuestión. En segundo lugar, también es relevante la elección sobre el uso de un criterio de población ajustada o de población simple para valorar la nivelación (como hace el MA).*

*2) La propuesta que ha ido consensuando la Comisión señala como límites mínimos al alcance de la nivelación*

*-que se puedan prestar los SPF a partir de iguales recursos por unidad de necesidad en las distintas Comunidades, y señala que es una decisión política ir o no más allá en ese sentido. No hay límite, en cambio, a la posible nivelación total.*

*La que el MA propone señala un límite máximo al alcance de la nivelación de las capacidades: un rango en max/min de financiación por habitante (este mínimo como garantía de servicios básicos del estado del bienestar, strictu sensu)*

*3) Otra diferencia importante es que la Comisión propone nivelar recursos por unidad de necesidad y MA nivelar recursos por habitante. Ciertamente, esta segunda alternativa es más sencilla y menos manipulable.*

*La paradoja es que el mismo rango de recursos por habitante podría resultar del modelo de la Comisión en el supuesto de que se nivelara totalmente la financiación por habitante ajustado, con ponderaciones similares a las actuales. Eso sucedería como consecuencia de la disparidad de necesidades por habitante que se reconocen*

*En la propuesta MA no se entra en ese tema: simplemente se limita nivelación, estableciéndose un rango. Desde luego, las posiciones de las comunidades dentro del rango derivado de cada modelo serían muy diferentes.*

*4) Para el MA, un punto débil del modelo de la Comisión es el escaso fundamento de los cálculos del índice de necesidad por habitante en cuanto a las variables no demográficas, que son muy relevantes para la amplitud del rango de valores de necesidades. Ello favorece tomar como referencia los recursos por habitante, porque es siempre discutible como decimosel fundamento del cálculo de los recursos por habitante ajustado.*

*Es ciertamente discutible en mi modelo lo que haya de ser la prima de riesgo recaudatorio, un rango del mínimo/máximo del 15% o lo que se decida.*

*La propuesta del MA tiene como enfoque implícito de la suficiencia global que las CC.AA. (las menos ricas se entiende) negocien con la AGE, en un bilateralismo que nos acerca a las forales. La autonomía por el lado del IVA es claramente superable por una opción más basada en IRPF, acompañada de mecanismos de nivelación tan potentes como sea necesario para compensar la desigualdad de capacidad que ello genere.*

*5- El tratamiento del endeudamiento toma vías diferentes en el modelo menos garantista de capacidades fiscales. Sin embargo en el de necesidades fiscales y en ausencia de mayores cotas de responsabilidad fiscal los compromisos devienen menos creíbles a efectos de evitar nuevos procesos de abuso moral a futuro.*

**ADDENDA:**

**CAMBIOS NORMATIVOS RELATIVOS A LOS TRIBUTOS CEDIDOS QUE SE PROPONEN PARA AHONDAR EN LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA**

Con el objetivo de ahondar en la capacidad normativa que determine en mayor medida la responsabilidad fiscal deseada se plantean los siguientes cambios:

**Tributos cedidos gestionados por el Estado (AEAT)**

**1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**

- Capacidad normativa para:

- modificar el tipo de gravamen de la base liquidable ahorro y determinadas categorías de renta
- variar los mínimos personales y familiares sin límites
- No tener que asumir el coste recaudatorio de las deducciones estatales ni de las compensaciones fiscales establecidas en la Ley de presupuestos del Estado
- Tener plena capacidad normativa para establecer deducciones en la cuota, sin limitación
- Regular en exclusiva figuras jurídicas propias de acuerdo con el derecho civil propio entre las que se pueden encontrar los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.
- Modificar el porcentaje de asignación tributaria a la Iglesia Católica o a fines de interés social
- Sistema de retenciones sobre rendimientos que permita diferencial la retención estatal y la autonómica, lo que provocará efectos sobre los pagos a cuenta que efectúen los contribuyentes y sobre los anticipos y liquidaciones del IRPF

- Capacidad de gestión:

Las CA deberían poder gestionar e inspeccionar el IRPF, al menos determinados perfiles de contribuyentes. Como mínimo los rendimientos de actividades en régimen de estimación objetiva. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que las bases de datos, las aplicaciones informáticas y los procedimientos vinculados a la gestión se desarrollen por parte de la administración tributaria estatal.

También resulta imprescindible poder comprobar todos aquellos conceptos regulados por la comunidad autónoma, y todos aquellos contribuyentes que sean objeto de comprobación autonómica del impuesto sobre patrimonio.

- Capacidad de recaudación

La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones

Las asignaciones a actividades consideradas de interés social o a la iglesia católica efectuadas por los residentes de una comunidad se debieran de poder asignar a entidades de la Comunidad Autónoma

**2. Impuesto sobre el Valor Añadido**

- Capacidad de gestión y recaudación

En coherencia con la asunción de competencias de gestión e inspección por parte de la comunidad autónoma en relación al IRPF, se deberían de asumir las funciones de aplicación de los tributos de aquellos contribuyentes que no desarrollen actividades empresariales que tributen en IRPF en el régimen de estimación directa, tales como arrendadores de locales y los contribuyentes que tributan en el régimen simplificado del IVA y otros regímenes compatibles con el régimen de estimación objetiva del IRPF.

- Capacidad de recaudación

La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones

### **3. Impuestos Especiales sobre el alcohol: cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios y alcohol y bebidas derivadas**

- Capacidad normativa para modificar los tipos de gravamen dentro de unos determinados intervalos.
- Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones

### **4. Impuesto especial sobre hidrocarburos**

- Capacidad normativa para modificar con más amplitud que la actual el tipo de gravamen autonómico
- Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones

### **5. Impuesto especial sobre las labores del tabaco**

- Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen dentro de unos determinados intervalos
- Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones

### **6. Impuesto sobre la electricidad**

- Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen sin limitaciones establecer deducciones y bonificaciones
- Capacidad de gestión plena

### **7. Impuesto sobre determinados Medios de Transporte**

- Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen aplicable a los epígrafes del apartado 1 del artículo 70 de la ley 38/1992 de Impuestos Especiales, sin limitaciones (ahora es en un 15% como máximo)
- Creación de un nuevo punto de conexión: en el supuesto de empresas de alquiler la tributación debería vincularse a la comunidad donde se realice la puesta a disposición del vehículo.

### **8. Impuesto sobre el juego *on\_line***

- Capacidad normativa por: modificar el tipo de gravamen sin limitaciones (ahora sólo se pueden aumentar los tipos hasta un 20%)

### **9. Impuesto sobre depósitos bancarios**

- Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen sin limitaciones

### **10. Actuaciones que afectan a todos los impuestos cedidos**

- Disponibilidad plena de la toda la información tributaria referida a estos impuestos, acceso directo a las bases de datos de estos impuestos

### **Tributos cedidos gestionados por las CCAA**

#### **11. Impuesto sobre el patrimonio**

- Capacidad normativa para: modificar las exenciones, determinar la base imponible modificar el límite de la cuota íntegra IP-IRPF regular en exclusiva figuras jurídicas propias como las fijadas en el código civil de la Comunidad en su caso, entre las que se encuentran los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.

- Capacidad de gestión plena que podría incluir la gestión de los no residentes de acuerdo con los puntos de conexión, dado que por sentencia europea se les debe aplicar la normativa autonómica, ahora lo hace el Estado

- Capacidad de recaudación. Disponer de toda la capacidad normativa de recaudación, ahora sólo la tiene el Estado. Incluir la de los no residentes, ahora se la queda el Estado

## **12. Impuesto sobre sucesiones y donaciones**

- Capacidad normativa para: Determinar la base imponible regular en exclusiva y para figuras jurídicas propias como las fijadas en el código civil de la Comunidad en su caso, entre las que se encuentran los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.

- Capacidad de gestión plena incluyendo la gestión de los no residentes de acuerdo con los puntos de conexión, dado que por sentencia europea se les debe aplicar la normativa autonómica

- Capacidad de recaudación Disponer de toda la capacidad normativa de recaudación, para establecer la posibilidad de aplazamientos, o de pagos en especie (con bienes inmuebles), ahora sólo la tiene el estado. Y recaudación de los no residentes

## **13. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados**

- Capacidad normativa para: modificar las exenciones modificar en TPO los tipos impositivos de los derechos reales de garantía regular figuras jurídicas propias como las fijadas en el código civil catalán entre las que se encuentran los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.

- Capacidad normativa para regular los tipos de los documentos judiciales y administrativos

Adecuar la tributación de la transmisión de vehículos a las recomendaciones comunitarias y establecer la base imponible en función del cubicaje o emisiones de CO2.

- Capacidad de recaudación Disponer de toda la capacidad normativa de recaudación, ahora sólo la tiene el Estado otros aspectos

**14. Obligaciones de información** - Tener plena capacidad para regular las obligaciones de información para poder aplicar correctamente todos los impuestos, tanto los cedidos como los propios.

## **15. Consejo Superior para la dirección y coordinaciones de la gestión tributaria**

Que el consejo sea un verdadero órgano de coordinación y cooperación en los tributos cedidos y compartidos, ahora es un órgano que no funciona, el Estado no adopta siempre una actitud cooperadora, al contrario, lo que se pone de manifiesto, entre muchas otras actuaciones, en las interpretaciones restrictivas respecto de la corresponsabilidad fiscal que llevando a cabo las comunidades autónomas en los tributos cedidos y al no facilitar la información de los tributos cedidos que gestiona la AEAT.

Tiene que existir una colaboración efectiva, en la medida que las CCAA comparten los principales impuestos con el estado (excepto IS), deben poder influir de manera efectiva en el diseño de la política de la AEAT en todas las áreas que afecten a los tributos compartidos y cedidos. De hecho, debería haber una representación amplia de las CCAA en los órganos de gobierno de la AEAT, debería haber la posibilidad de compartir la gestión y la inspección de los impuestos, de integrar los sistemas informáticos, de compartir información, etc. Además, la AEAT debería rendir cuentas ante los parlamentos autonómicos (delegación regional), ya que gestiona la mayor parte de los impuestos; es decir, es del todo necesario un cambio organizativo e institucional realmente importante en cuanto a la Agencia Tributaria.

## **VOTO PARTICULAR PRESENTADO POR D. JORGE ONRUBIA FERNÁNDEZ, EXPERTO PROPUESTO POR LA COMUNIDAD DE MADRID**

En relación con el tratamiento que debe darse a la deuda pública acumulada por las CCAA y más concretamente la canalizada a través de los sucesivos programas de financiación extraordinaria (FFCA y sus antecesores), mi posición es totalmente contraria a la aprobación de planes de reestructuración que incluyan cualquier tipo de condonación, quita o amortización del principal de los pasivos financieros asumidos originariamente por las Comunidades, así como a la bonificación o subvención de las cargas financieras por debajo del coste medio de la deuda emitida por el Estado.

Por ello, entiendo que el punto 71 del Capítulo 5 no debería haberse incluido en el Informe, pues aunque se aclara que es una posición no mayoritaria defendida por una parte de la Comisión, a mi juicio abre la posibilidad de que se acometa una reestructuración de las deudas acumuladas por las CCAA que incluya su condonación total o parcial, justificadas con el objetivo de conseguir su retorno a los mercados financieros, algo que además no puede garantizarse *a priori*. Se trata, en mi opinión, de una alternativa que, como se señala en el punto 70 del Informe –suscrito por la mayoría de la Comisión–, además de no recomendable desde un punto de vista económico, por los múltiples problemas de riesgo moral y comportamiento estratégico que comporta, incluidos los costes de reputación en los mercados financieros para los países que optan por ese tipo de soluciones, resulta completamente injusta –por más que se invoque la equidad como una justificación, a mi modo de ver de manera oportunista pues trata de extender el tratamiento a todas las CCAA con el incentivo del correspondiente ahorro de intereses–.

Además, a en mi opinión, las quitas de deuda pública en el ámbito autonómico son insolidarias con aquellos ciudadanos que han sufrido con mayor intensidad los duros ajustes, tanto por el lado de los gastos como de los ingresos públicos, exigidos por el proceso de consolidación presupuestaria al que se ha visto abocado España como resultado de la reciente Gran Recesión, y aún más en el caso de los ciudadanos cuyos gobiernos autonómicos han seguido una política rigurosa de disciplina presupuestaria para el saneamiento de sus finanzas públicas. En caso de producirse esas quitas, la asunción de una parte de la deuda autonómica por el Estado supondría para esos ciudadanos un nuevo esfuerzo, pues no hemos de olvidar que quienes financian al Estado son los mismos contribuyentes que residen en las CCAA, disfrutan de su gasto público y contribuyen a su financiación. En definitiva, las condonaciones o las subvenciones del intereses por debajo el coste medio efectivo de la deuda originan unos flujos financieros que no respetan los criterios de equidad exigibles para el conjunto de la población española considerada en su globalidad, sin que se contemple su posición dentro de la distribución global de la renta.

De este modo, si se terminasen condonando esas deudas, los ciudadanos de una Comunidad Autónoma que, como Madrid, destina anualmente a la solidaridad interregional vía nivelación más de 3.400

millones de euros y afronta pagos de intereses de su endeudamiento por encima de 800 millones de euros, tendrían que asumir nuevos pagos de intereses por las deudas que el Estado pudiese absorber de ciertas Comunidades. Sinceramente creo que esta posibilidad no parece un paradigma de equidad al que debemos aspirar. Pensar que el problema del endeudamiento puede ser tratado como si la deuda del Estado no afectase a los residentes en cada comunidad, pues más que ingenuo es insolidario. Pero incluso, si se aceptase una condonación generalizada para todas las CCAA –como se propone en el denominado “primer tramo” de condonación del punto 71– cabe preguntarse qué sentido tendría el reparto general vía impuestos que tendría que hacer el Estado para hacer frente a las cargas de intereses que ahora correrían de su cargo. No podemos desconocer que ante la expectativa de un acuerdo de condonación, las comunidades proceden a renovar sus pasivos en manos privadas por emisiones financiadas por el Estado, como ya parece estar sucediendo.

Sin embargo y expuesto lo anterior, hay que ser consciente de los serios problemas de sostenibilidad de la deuda pública a la que se enfrentan determinadas CCAA. Por supuesto que en mi caso no estoy pensando en que esas Comunidades afronten unos esfuerzos, seguramente estériles, simplemente por la necesidad de acceder lo antes posible a los mercados financieros. Es evidente que una exigencia, sin más, de esta naturaleza conduciría a su estrangulamiento financiero o al fuerte deterioro de la provisión de sus servicios públicos. Para esos casos, es conveniente que se adopte un programa de ayuda financiera extraordinaria, que debe operar de forma complementaria con el plan de reestructuración del endeudamiento que se acuerde. Un buen ejemplo en esta línea lo constituye el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), creado por el Consejo Europeo en 2011 para hacer frente a este tipo de situaciones dentro de la zona euro. El MEDE, como es sabido, facilita ayuda financiera en forma de préstamos a los países de la zona euro con graves problemas de financiación que lo soliciten, bajo condiciones estrictas y previa evaluación de la sostenibilidad de la deuda y el riesgo, así como del cumplimiento de los programas de ajuste que deben aplicarse para reconducir la situación a una senda sostenible. La financiación del MEDE procede de las aportaciones de los Estados miembros. Hay que destacar que el MEDE descartó, desde el principio, las condonaciones de deudas por los negativos efectos antes apuntados, lo que no ha impedido que países como Portugal, con una deuda superior al 130% de su PIB, hayan podido realizar colocaciones de deuda en el mercado a tipos de interés asumibles, al estar respaldadas sus emisiones por la garantía de liquidez del mecanismo y por la supervisión a la que está sometido el comportamiento presupuestario del país receptor.

A mi juicio, una alternativa en esta línea es la única vía para resolver de forma estable el problema y conseguir en un plazo razonable el retorno de todas las CCAA a la financiación en los mercados de deuda. El potencial de la misma está en que permite, a diferencia de las condonaciones, dar respuestas adecuadas a los tres componentes del problema –el nivel de deuda, su sostenibilidad y el riesgo de insolvencia–, a la vez que evita los comportamientos oportunistas de endeudamiento futuro consecuencia del riesgo moral creado por las quitas.

Por ello, en línea con lo expuesto, se propone sustituir el punto 71 del Informe (que desaparecería) por la siguiente redacción, en la que se contempla la aplicación de un mecanismo de ayuda financiera extraordinaria, que bien podría ser el contemplado en el punto 72 del Informe:

**71 (nueva redacción).** No obstante, las CCAA que durante el periodo establecido en el acuerdo de reestructuración de su deuda necesiten ayuda financiera para alcanzar el objetivo de retorno a los mercados financieros podrán acceder al mecanismo de financiación extraordinario contemplado en el punto 72 siguiente, siempre bajo estricto cumplimiento de todos los requisitos fijados. Esta ayuda financiera se activaría siempre a solicitud expresa de la Comunidad y bajo un protocolo transparente en el que figuren todas las condiciones del acuerdo, incluidas las obligaciones asumidas por el Estado y la Comunidad autónoma, así como las contingencias previstas para su posible revisión temporal. En ningún caso, la aplicación de este mecanismo debería dar lugar a la perpetuación de la deuda asumida por la Comunidad o a futuras condonaciones de sus pasivos financieros o a la reducción de cargas financieras que implique tratos de privilegio respecto del resto de Comunidades. En cuanto a la dotación de recursos a este mecanismo, desde el punto de vista de la eficiencia, sería deseable la participación del Estado y de todas las CCAA. No obstante, la Comisión es consciente de la imposibilidad de seguir esta recomendación en esta fase de saneamiento de las finanzas públicas autonómicas.