

El nuevo sistema de financiación autonómica. Una visión crítica

J. AGUSTÍN MANZANO MOZO

Director General de Financiación Autonómica. Consejería de Hacienda

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

e-mail: manmozjo@jcy.es

RESUMEN

La reforma del sistema de financiación aprobada en julio del año 2009 es esencialmente diferente de las reformas de los sistemas de financiación anteriores. Por un lado, no ha venido exigida por el tradicional plazo de caducidad de los sistemas de financiación cada cinco años, sino por circunstancias esencialmente políticas. Por otro lado, se ha dicho que el nuevo sistema de financiación introduce cambios esenciales en la financiación autonómica. En este artículo se realiza un repaso de los principales elementos del nuevo sistema de financiación, a la vez que se ofrece una opinión crítica sobre las causas y resultados de la reforma.

Palabras clave: Financiación autonómica, sistema de financiación.

The New Regional Financing System. A Critical Review

ABSTRACT

The 2009 reform of the financing system is fundamentally different from the previous reforms of the financing system. On the one hand, it has not been caused by the traditional five years caducity of the financing system, but based on political circumstances. On the other hand, it has being said that the new financing system introduces structural changes in the regional financing model. This article reviews the main elements of the new system of financing and gives a critical view on the causes and results of the reform.

Keywords: Regional Financing System; Fiscal Federalism; Spanish Subnational Financing.

Clasificación JEL: H71, H73, H75, H77, H79.

Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref. 28112.

1. INTRODUCCIÓN

Las comunidades autónomas nacieron con la Constitución de 1978 como instrumentos para establecer una Administración Pública de ámbito regional en nuestro país, lo que era una demanda histórica de determinadas regiones españolas. El desarrollo de la Constitución en los últimos 30 años ha supuesto la extensión del modelo de comunidad autónoma en todo el territorio nacional (excepto Ceuta y Melilla) y la uniformidad en sus competencias, con independencia de su tamaño o raigambre tradicional.

Las actuales 17 comunidades autónomas cuentan con capacidad legislativa y de gestión de funciones públicas similar entre ellas, capacidad que se extiende a múltiples aspectos, especialmente a la prestación de los servicios públicos básicos, como la sanidad o la educación.

Sin embargo, en lo que respecta a la capacidad para obtener ingresos, hay que distinguir dos grupos muy diferentes de comunidades. Las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra tienen un régimen foral, por el cual son titulares de los tributos que se recaudan en su territorio, los gestionan de forma íntegra y financian al Estado mediante un cupo (País Vasco) o aportación (Navarra).

El resto de comunidades autónomas son las comunidades de régimen común, que se financian básicamente a través de la participación en tributos que son titularidad del Estado, pero que tienen cedidos, bien en su totalidad bien en parte. Además, el Estado atribuye a las comunidades de régimen común competencias, más o menos extensas, en materia de gestión y de regulación normativa sobre estos tributos cedidos.

Las reglas que determinan los recursos de los que disponen las comunidades autónomas de régimen común para financiar las competencias que tienen atribuidas se encuentran en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación Autonómica (LOFCA), cuya última reforma se ha aprobado por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, y en los llamados sistemas de financiación. El primer sistema de financiación de las comunidades autónomas se acordó en 1986 y comenzó su vigencia el año siguiente. A partir de este primer sistema, se fueron aprobando otros nuevos cada cinco años hasta el año 2001, fecha en que se acordó un sistema de financiación diseñado inicialmente para tener carácter permanente.

La evolución de los sistemas de financiación se ha plasmado en un peso cada vez más significativo de los recursos tributarios en la financiación total de las comunidades autónomas, en detrimento de las transferencias del Estado, y en el aumento de las potestades normativas y de gestión atribuidas a las comunidades en materia tributaria. Este movimiento se explica por la necesidad mantener un equilibrio entre los gastos y los ingresos de las comunidades autónomas. Esto es, en paralelo al creciente peso autonómico en la gestión de los servicios públicos es preciso dotar a las comunidades de una cada vez mayor autonomía de ingresos y corresponsabilidad fiscal frente a sus ciudadanos.

A pesar del carácter permanente del sistema de 2001, éste ha sido sustituido por el acordado en julio de 2009 y que se ha institucionalizado a través de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (denominada Ley 22/2009 a partir de ahora).

1.1. Justificación de la reforma: causas técnicas y políticas

La reforma del sistema de financiación que ha entrado en vigor en el año 2010 está directamente relacionada con el proceso de reformas de los Estatutos de las comunidades autónomas que se ha desarrollado desde el año 2004. En este proceso de reformas estatutarias ha influido de forma decisiva el debate sobre la revisión de la actividad financiera autonómica y de las relaciones financieras entre el Estado y las comunidades autónomas que se desarrolló alrededor de la reforma del Estatuto catalán.

Este debate ha estado marcado por dos circunstancias, la insatisfacción por los resultados financieros del sistema del año 2001 y la coyuntura política generada tras las elecciones del mes de marzo de 2004.

En cuanto a la primera de estas circunstancias, el sistema de financiación aprobado en 2001 incrementó de forma notable el peso relativo de los ingresos derivados de los impuestos cedidos sobre la financiación total, en detrimento de las transferencias del Estado, e incorporó la financiación de la sanidad al sistema general.

Fueron precisamente las tensiones generadas por el gasto sanitario, que creció en todas las comunidades autónomas a unos ritmos superiores al crecimiento de la financiación global, lo que inició un proceso creciente de crítica al sistema de financiación. Este proceso se exacerbó por la incapacidad del Estado para poner en práctica los instrumentos de actualización de la financiación autonómica que contenía el propio sistema de financiación.

A pesar de que el origen del problema del sistema de financiación era la financiación sanitaria y que su solución podría haber sido la aplicada históricamente, esto es, un incremento de las transferencias del Estado a las comunidades autónomas para financiar la sanidad, la falta de una adecuada respuesta del Gobierno creó el caldo de cultivo para que germinara una crítica al sistema de financiación con origen en el nacionalismo catalán.

En concreto, el nacionalismo catalán siempre ha tenido como referencia el régimen financiero de las comunidades forales. No solamente porque prefieran que los impuestos que pagan los ciudadanos catalanes sean aprobados por el parlamento regional y recaudados por la administración autonómica, sino, y sobre todo, porque la práctica demuestra que el régimen foral es mucho más beneficioso que el régimen común, cuando se analizan los recursos por habitante. Las comunidades de régimen foral disponen de muchos más recursos por habitante que las comuni-

dades de régimen común, mientras que el abanico de competencias que ejercen es muy similar.

Estas circunstancias explican que arraigara y se generalizara la teoría de que el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común era excesivamente solidario, en perjuicio de las comunidades autónomas con mayor renta relativa y mayor dinamismo económico. De acuerdo con esta idea, era necesaria una reforma radical del sistema de financiación que redujera sensiblemente la solidaridad interregional y que garantizara que las comunidades autónomas con mayor renta relativa incrementaran su financiación, acercándose a los resultados que obtienen las comunidades forales en sus relaciones financieras con el Estado.

Respecto a la coyuntura política generada tras las elecciones del mes de marzo de 2004, los resultados de las elecciones autonómicas catalanas que se celebraron en noviembre de 2003 provocaron el cambio del gobierno de Convergencia y Unión por un gobierno de coalición, liderado por el partido socialista catalán acompañado por los nacionalistas de izquierda republicana de Cataluña y otros partidos de izquierdas. En el programa de este gobierno se encontraba la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En las elecciones generales de marzo de 2004 venció el partido socialista, que a lo largo de la campaña electoral había utilizado la reciente victoria en Cataluña como impulso y modelo para las elecciones generales. La vinculación entre los resultados en Cataluña y los resultados nacionales llegó a tal extremo que el entonces candidato socialista prometió que si ganaba aprobaría el Estatuto catalán que enviara el parlamento regional. Esta promesa, luego matizada, así como la idea de que el triunfo en las elecciones generales se debía a los votos cosechados en Cataluña, hizo nacer una especie de deuda moral con Cataluña, en el sentido de que el Gobierno tenía la obligación de reformar el sistema de financiación autonómica para mejorar la financiación de Cataluña.

1.2. Contenido del sistema de financiación

El procedimiento de diseño del sistema de financiación comienza con el cálculo de los recursos financieros que necesita cada comunidad autónoma para financiar los servicios de su competencia. Una vez obtenida esta cantidad, se acuerda la forma en que las comunidades ingresan estos recursos, bien a través de la participación en tributos, bien a través de transferencias del Estado.

La explicación de cómo el nuevo sistema de financiación da respuesta a estas cuestiones se desarrolla en el siguiente apartado. El último apartado desarrolla la forma en que la financiación de las comunidades autónomas se actualiza en el tiempo.

2. LAS NECESIDADES DE FINANCIACIÓN Y LOS RECURSOS QUE FINANCIAN ESTAS NECESIDADES

El título primero de la Ley 22/2009 regula la forma de cálculo de la ecuación básica del sistema de financiación, esto es, cómo se calculan y se igualan las siguientes dos magnitudes:

- Las necesidades de financiación de las comunidades autónomas.
- Los recursos de que disponen las comunidades para cubrir sus necesidades de financiación.

El primer paso consiste en elegir el año al que se refieren los cálculos, que se denomina año base del sistema de financiación. Tradicionalmente, el criterio utilizado para elegir este año es que sea el último para el cual se disponga de todos los datos necesarios para realizar los cálculos. Conforme a este criterio el año base elegido en el nuevo sistema de financiación ha sido 2007.

Los siguientes pasos consisten en fijar la cuantía de las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma en el año base 2007 y establecer cuáles son los recursos financieros que se atribuyen a esa comunidad en el año base 2007.

2.1. El cálculo de las necesidades de financiación

Posiblemente, el aspecto más complejo del sistema de financiación se encuentra en el cálculo de las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma en el año base del sistema.

Las reglas para este cálculo se encuentran en los artículos 2 a 6 de la Ley 22/2009, si bien algunos de estos artículos se remiten a otros posteriores de la ley para completar estas reglas de cálculo.

De una manera simple, puede decirse que las necesidades de financiación de una concreta comunidad autónoma en el año base 2007 son la suma de dos magnitudes:

- La financiación recibida por la comunidad en ese año 2007 por todos los recursos del sistema vigente en ese año.
- La parte que le corresponde a la comunidad en el reparto de los recursos adicionales aportados por el Estado al nuevo sistema de financiación.

2.2.1. La financiación recibida en el año base

Los elementos que se integran en esta magnitud se encuentran listados en el artículo 3 de la Ley 22/2009, en las letras a) a h), y se pueden clasificar de acuerdo con su naturaleza en los siguientes grupos:

1. Tributos gestionados por las comunidades autónomas. En este grupo se encuentran las siguientes figuras, cedidas al 100%:
 - a. Los Impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y los tributos sobre el juego.
 - b. Las tasas por los servicios prestados por las comunidades autónomas.
2. Los tributos cedidos a las comunidades autónomas que son gestionados por el Estado. En este grupo se encuentran:
 - a. El rendimiento de la tarifa autonómica del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, cedido al 33%.
 - b. La recaudación cedida del Impuesto sobre el valor añadido, cedido al 35%, y de los Impuestos especiales sobre alcoholes, sobre tabacos y sobre hidrocarburos, cedidos al 40%.
 - c. El rendimiento de los Impuestos sobre determinados medios de transporte, sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos y sobre la electricidad, cedidos al 100%.
 - d. En el caso del Impuesto sobre el patrimonio, dado que su gravamen se ha eliminado por el Estado, se computa no la recaudación en el año 2007, sino la compensación estatal a las comunidades autónomas por la supresión del gravamen.
3. Las transferencias del Estado reguladas en el sistema de financiación vigente en 2007:
 - a. El Fondo de suficiencia, positivo o negativo, del año 2007.
 - b. La garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al año 2007.
4. Otras transferencias del Estado que no se incluyen en la liquidación del sistema de financiación del año 2007, pero que constituyen financiación de competencias transferidas por el Estado. Son las siguientes:
 - a. Los importes de la dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria y de la dotación de compensación de insularidad pagados por el Estado en 2007.
 - b. El coste de los servicios transferidos hasta la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación que no se han computado en la liquidación definitiva del año 2007.
 - c. El importe pagado por el Estado en 2007 de la financiación por los servicios traspasados por el Instituto Social de la Marina con anterioridad a 2002.

2.2.2. Los recursos adicionales del sistema

Uno de los elementos tradicionales en todo sistema de financiación es la incorporación de nuevos recursos que aporta el Estado a las comunidades autónomas. Y uno de los aspectos más debatidos en la negociación del sistema es el reparto de estos recursos adicionales.

En este reparto siempre se produce un equilibrio entre criterios técnicos y criterios políticos, por mucho que estos últimos se intenten disfrazar de criterios técnicos.

La población ajustada

La concreción de los criterios técnicos se produce en la denominada población ajustada o equivalente. Este concepto conjuga dos ideas, aparentemente contradictorias:

- La población es la medida de las necesidades de financiación de las comunidades autónomas, ya que a mayor población, mayores servicios públicos que deben prestarse y, por lo tanto, mayor es la financiación requerida para ello.
- Existen determinados factores que provocan un coste por habitante superior en la prestación de los servicios públicos que son responsabilidad de las comunidades autónomas.

Respecto a estos factores, todos los Estatutos de Autonomía contienen, en mayor o menor medida, normas que incluyen criterios específicos que deben ponderarse para determinar la financiación de la comunidad autónoma. En el caso del Estatuto de Castilla y León estos criterios son la extensión superficial, la dispersión y baja densidad de la población y el envejecimiento.

El nuevo sistema de financiación ha recogido los factores citados en el Estatuto castellano y leonés en el cálculo de la población equivalente, que se define como la población ajustada conforme a las variables no poblacionales, al establecer qué variables no poblacionales se computan y en qué porcentaje:

- Se otorga un peso relativo del 38% a la denominada población protegida distribuida en siete grupos de edad. Esta variable tiene en cuenta el diferencial en el coste de prestación de los servicios sanitarios como consecuencia de la edad, esto es, pondera más a las personas mayores que son las que generan un coste sanitario superior.
- Se otorga un peso relativo del 20,5% a la población entre 0 y 16 años.
- Se otorga un peso relativo del 8,5% a la población mayor de 65 años.
- Se otorga un peso relativo a la superficie del 1,8%.
- Se otorga un peso relativo del 0,6% a la dispersión.
- Se otorga un peso relativo del 0,6% a la insularidad.

El porcentaje restante (30%) se corresponde con la población simple.

Los diversos recursos adicionales del sistema

A efectos de esquematizar los recursos adicionales hay tener en cuenta que el nuevo sistema de financiación incorpora los recursos adicionales aportados por el Estado de forma gradual y, además, calculados con datos de los años 2009 y 2010, no del año base 2007.

Los recursos adicionales aportados por el Estado en el año 2009 se regulan en el artículo 5 y se dividen en dos:

1. Los recursos para el refuerzo del Estado del bienestar. Suman un total de 4.900 millones de euros y se reparten entre comunidades de acuerdo con las siguientes reglas:
 - a. Un 75% atendiendo a la variación de la población ajustada entre 1999 y 2009.
 - b. El 25% restante atendiendo a tres variables:
 - La población ajustada en 2009, con un peso relativo del 50%.
 - La población potencialmente dependiente en 2009, con un peso relativo del 40%.
 - El número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, con un peso relativo del 10%.
2. Otros recursos adicionales, formados por las siguientes partidas:
 - a. Un fondo de 50 millones de euros para las comunidades autónomas cuya dispersión de la población sea superior a la media.
 - b. Un fondo de 50 millones de euros para las comunidades autónomas cuya densidad poblacional sea superior a la media.
 - c. Un fondo para incrementar la financiación de las políticas de normalización lingüística multiplicando 2,5 veces su financiación en 2009.

Los recursos adicionales en el año 2010 son dos partidas de 1.200 millones de euros cada una, repartidas conforme a los siguientes criterios:

1. Una primera partida se reparte atendiendo al número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación.
2. Una segunda partida se reparte atendiendo a la población ajustada del año 2009.

2.2. Los recursos que financian a las Comunidades Autónomas

Una vez que se conocen las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma, el siguiente paso a desarrollar es determinar a través de qué recursos financieros las comunidades autónomas van a recibir estas necesidades de financiación.

Los recursos de que disponen las comunidades autónomas en términos del año base 2007 se clasifican en dos grandes grupos, la capacidad tributaria y las transferencias del Estado.

2.2.1. Los recursos tributarios

La capacidad tributaria de las comunidades autónomas está formada por los siguientes recursos tributarios:

1. La recaudación de los tributos gestionados por las comunidades autónomas; los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, los tributos sobre el juego y las tasas por los servicios prestados por las comunidades autónomas.
2. La recaudación de los tributos gestionados por el Estado y cedidos parcialmente a las comunidades autónomas, de acuerdo con los nuevos porcentajes de cesión: la tarifa autonómica del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (cedida al 50%), la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido (cedido al 50%) y la recaudación de los Impuestos especiales sobre alcoholes, sobre tabacos y sobre hidrocarburos, cedidos al 58%.
3. La recaudación de los tributos gestionados por el Estado que ya estaban cedidos al 100% a las comunidades autónomas: los Impuestos sobre determinados medios de transporte, sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos y sobre la electricidad.

2.2.2. Las transferencias procedentes del Estado

En la generalidad de los países, la descentralización de las actividades financieras desde un gobierno central a los gobiernos subcentrales (en nuestro caso, las comunidades autónomas) supone la creación de diferencias entre los ciudadanos. Estas diferencias surgen por dos motivos:

1. Porque el coste de prestar los servicios públicos es distinto entre comunidades, como consecuencia de circunstancias demográficas, sociales y geográficas.
2. Porque la diferencia en la capacidad de pago entre los ciudadanos de unas comunidades y los de otras provoca que, aplicando el mismo régimen tributario, unas comunidades tengan mayores recursos por habitante que otras.

En todos los países en que existe descentralización financiera se han establecido mecanismos de corrección de estas diferencias, ya que se entiende que todos los ciudadanos de un mismo Estado tienen derecho a unos servicios públicos similares.

Estos mecanismos son de muy diverso tipo, aunque pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- Los regímenes basados en los ingresos públicos, que tratan de corregir las diferencias entre regiones a la hora de obtener ingresos propios.
- Los regímenes basados en el coste de prestación de los servicios públicos, que tratan de corregir las diferencias entre regiones que se producen como consecuencia del coste diferencial de prestación de un conjunto estándar de servicios públicos.

Además, estos mecanismos de ajuste entre regiones también pueden clasificarse entre horizontales y verticales:

- Los mecanismos horizontales son aquellos que se basan en transferencias desde unas regiones (las de mayor capacidad de generar recursos) a otras (las de menor capacidad).
- Los mecanismos verticales son aquellos en que la corrección de las desigualdades se realiza a través de transferencias financieras desde el gobierno central a los gobiernos subcentrales.

El sistema de financiación de las comunidades autónomas previsto en la Constitución se encuadra dentro de los regímenes basados en el coste de prestación de los servicios públicos, porque se fundamenta en la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos que son competencia de las comunidades autónomas, con independencia de la capacidad de estas comunidades autónomas para obtener recursos propios y del nivel de renta de los ciudadanos. En este sentido deben interpretarse los artículos 138 y 139 de la Constitución, cuando establecen que:

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular (artículo 138.1).
2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales (artículo 138.2).
3. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139.1).

Por otro lado, el sistema español se configura como un régimen de carácter vertical, lo que significa que los recursos necesarios para mantener la igualdad entre los ciudadanos, con independencia de la región en que vivan, los pone el Estado. Esto es así porque el grueso de los recursos tributarios de las comunidades autónomas está constituido por los impuestos cedidos total o parcialmente por el Esta-

do, mientras que los tributos propios constituyen una parte muy reducida de la financiación autonómica.

En los sistemas de financiación vigentes con anterioridad a la Ley 22/2009, la garantía de financiación suficiente y justa entre comunidades autónomas se conseguía a través de la participación en los ingresos del Estado, denominada Fondo de suficiencia a partir del año 2002, como consecuencia de la forma en que esta participación se define y calcula.

De acuerdo con el artículo decimotercero, apartado dos, de la LOFCA, en su redacción vigente hasta el 1 de enero de 2010, el Fondo de suficiencia se calcula como la diferencia entre las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma y su capacidad fiscal. Por capacidad fiscal se entienden los recursos que se obtienen a través de los tributos cedidos por el Estado mientras que las necesidades de gasto son el coste de prestación de los servicios transferidos por el Estado.

Cuando el Estado transfiere el ejercicio de una competencia a una comunidad autónoma debe transferirle también los medios personales y materiales con los cuales ejercerla. Para hacer frente a los gastos relativos a estos medios, los procesos de transferencia incluyen el cálculo del denominado coste efectivo. Este coste efectivo es el coste que le supone al Estado la prestación del servicio que se transfiere en el año en que se produce la transferencia. Con esta definición se asegura que todas las comunidades reciben una financiación que se encuentra ajustada al coste real que le supone al Estado prestar el servicio transferido.

Dado el carácter bilateral que tienen los procesos de transferencia de servicios, esto es, se desarrollan a través de una relación directa del Estado con cada comunidad autónoma, el cálculo del coste efectivo atiende a las características y peculiaridades propias de la comunidad que recibe la transferencia. En la medida en que puede argumentarse que el Estado presta los servicios de forma homogénea en todo el territorio español, en aquellas comunidades con un coste real por ciudadano superior, el coste efectivo que se le reconoce en el proceso de transferencia será también superior a la media.

La suma de los costes efectivos actualizados del conjunto de los servicios transferidos por el Estado constituye el fundamento de las necesidades de gasto reconocidas por el sistema de financiación a cada comunidad autónoma.

Por lo tanto, hasta 2010, el Fondo de suficiencia ha realizado la función de nivelación entre comunidades porque cubría la diferencia entre los recursos que puede obtener una comunidad autónoma a través de los tributos cedidos por el Estado y el coste de los servicios transferidos, esto es, garantizaba que todas las comunidades tuvieran los medios financieros necesarios para financiar los servicios que prestan a sus ciudadanos. Y además, garantizaba que los servicios pudieran ser prestados de forma homogénea en todas las comunidades autónomas, ya que en la determinación del coste efectivo se tienen en cuenta las diferencias relativas de coste.

El Estatuto catalán aprobado inicialmente por el parlamento de esa comunidad trataba claramente de modificar los principios del sistema de financiación de las

comunidades autónomas e imponer un nuevo sistema basado en la capacidad fiscal de los territorios y en la existencia de transferencias de nivelación entre regiones.

Aunque en esta materia la propuesta del parlamento catalán fue modificada por las Cortes Generales, en el texto final de Estatuto todavía se encuentra esta intención, a través de la regulación de los principios de nivelación y solidaridad en su artículo 206.3:

3. Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado.

Esta interpretación se separa del régimen aplicado en los sistemas de financiación vigentes hasta la fecha por los siguientes motivos:

1. Porque confunde dos principios constitucionales distintos (solidaridad y nivelación) y los integra en uno solo a efectos de su aplicación práctica.
2. Porque limita la aplicación de los principios de solidaridad y nivelación a unos servicios públicos concretos y no a otros.
3. Porque condiciona la aplicación de estos principios a que “los diferentes gobiernos autonómicos lleven a cabo un esfuerzo fiscal similar”.

El texto recogido en el Estatuto catalán fue adoptado por los Estatutos de Autonomía reformados con posterioridad (Islas Baleares, Andalucía y Aragón) de forma muy similar, si bien en el Estatuto de Andalucía se distinguen los principios de solidaridad y de nivelación. Por el contrario, el Estatuto de Castilla y León se separa de esta tendencia.

A pesar de estos antecedentes estatuarios, el sistema de financiación aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 15 de julio de 2009 (incorporado a la Ley 22/2009) adopta una solución sobre el principio de nivelación coherente con la interpretación tradicional, ya que articula las transferencias del Estado a través de dos fondos, el Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y el Fondo de suficiencia global.

El objetivo del Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales es garantizar a todas las comunidades que recibirán a lo largo de los años de aplicación del sistema una financiación mínima garantizada para los servicios públicos fundamentales de su competencia.

Los elementos que configuran este fondo en el año base 2007 son los siguientes:

1. El importe total en el año base 2007, que es la suma del 75% de los recursos tributarios asignados a las comunidades autónomas y de los recursos adicionales aportados por el Estado en este año base.
2. La participación de las comunidades autónomas en el Fondo, que se calcula en función del peso relativo de la población ajustada de cada comunidad en el total.
3. La transferencia del Fondo a cada comunidad, que puede ser positiva o negativa, y que se calcula como la diferencia entre la participación en el fondo y el 75% de la capacidad tributaria.

El Fondo de suficiencia global de cada comunidad autónoma es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de financiación en el año base y la suma de:

- Su capacidad tributaria en el año base, y
- El Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, también en el año base.

Por lo tanto, el Fondo de suficiencia global hace la función de cierre de la ecuación financiera del sistema para cada comunidad, ya que es el recurso que, en última instancia, permite igualar las necesidades de financiación de cada comunidad con los recursos financieros que le atribuye el del sistema a esa comunidad.

La creación del Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales no tiene relevancia sustantiva. La única novedad que se produce es que una parte de la financiación que antes se recibía a través del antiguo Fondo de suficiencia se va a recibir a través de este nuevo Fondo, que tiene unas reglas de evolución distintas de las reglas que regulan el crecimiento del Fondo de suficiencia global.

Aparte de esta diferencia, el Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales es, como el Fondo de suficiencia global, una transferencia desde el Estado a las comunidades autónomas. La supuesta aportación autonómica del 75% de su capacidad tributaria a este fondo es una formalidad contable, ya que la cantidad que las comunidades aportan a este fondo en el año base 2007 es compensada con un incremento similar de la transferencia que reciben del nuevo Fondo de suficiencia global. Por lo tanto, en realidad el Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales es una transferencia financiera desde el Estado a las comunidades autónomas y no de éstas entre sí.

3. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

Los cálculos relativos a las necesidades de financiación se realizan exclusivamente a efectos del año base del sistema, el año 2007. Sin embargo, este año 2007 pertenece al pasado y las comunidades autónomas ya no recibirán recursos del nuevo sistema en este año, sino que el nuevo sistema se empieza a aplicar a partir del año 2009.

El principio general que rige la actualización de los recursos del sistema se encuentra en el artículo 11, apartado 1, de la Ley 22/2009, que establece que la financiación de cada una de las comunidades autónomas en cada uno de los años de aplicación del sistema está constituida por la suma del valor definitivo en ese año de los recursos del sistema de financiación que le sean aplicables.

Las reglas que establecen cómo se actualizan los importes del año base 2007 a los años de aplicación del sistema tienen tanta importancia como los propios importes del año base, porque las comunidades autónomas deben contar con recursos suficientes para financiar los gastos de su competencia.

Las comunidades autónomas tienen dentro de sus competencias la prestación de los servicios sanitarios y de asistencia social. Estos servicios tienen una tendencia al crecimiento del gasto que generan, debido a distintas causas como el envejecimiento progresivo de la población, la evolución y encarecimiento de los medios técnicos disponibles y la tendencia de la sociedad a demandar un continuo incremento de su nivel de prestación.

Por lo tanto, resulta esencial que el sistema de financiación cuente con mecanismos que garanticen que la evolución de los recursos financieros de que disponen las comunidades va a estar acompañada con el crecimiento de sus necesidades de gasto.

Los sistemas de financiación vigentes hasta 2009 han contenido, en mayor o menor grado, garantías de crecimiento mínimo de los mecanismos financieros del sistema, si bien la tendencia ha sido a la progresiva reducción de estas garantías. El nuevo sistema de financiación ha eliminado la última garantía de crecimiento mínimo de los recursos vigente, que consiste en garantizar un crecimiento similar al del PIB nacional de los recursos vinculados a la asistencia sanitaria.

La suficiencia dinámica del sistema queda limitada a la actualización anual de la población en el cálculo de la transferencia del Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales. Sin embargo, el ajuste anual a la evolución de la población no garantiza en última instancia el adecuado equilibrio entre las necesidades globales de financiación de las comunidades autónomas y sus recursos totales. El ajuste de este desequilibrio, que tiene carácter estructural, se corregirá mediante la revisión quinquenal de los elementos esenciales del sistema de financiación.

A continuación se desarrollan los recursos con los que contarán las comunidades autónomas en cada uno de los años de aplicación del sistema:

3.1. Los recursos tributarios

Atendiendo a su naturaleza y características, se distingue entre:

1. Los tributos que son gestionados por las propias comunidades autónomas, (Impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, los tributos sobre el juego y las tasas por los servicios prestados por las comunidades autónomas). El rendi-

miento definitivo que les corresponde a las comunidades es la recaudación líquida en su territorio.

2. El rendimiento de la tarifa autonómica del Impuesto sobre la renta de las personas físicas. A cada comunidad le corresponde la suma de las cuotas líquidas derivadas de la tarifa autonómica correspondientes a los ciudadanos residentes en su territorio más una serie de rendimientos del impuesto que, aún no teniendo la consideración de cuota líquida, son ingresos que se les atribuyen a las comunidades autónomas.
3. La recaudación cedida en el Impuesto sobre el valor añadido y en los Impuestos especiales sobre alcoholes, sobre tabacos, sobre hidrocarburos y sobre la electricidad. El rendimiento que corresponde a las comunidades autónomas se calcula de forma indirecta. Esto es, no se toma la recaudación líquida obtenida en su territorio, sino que se estima una recaudación territorializada a través de unos índices de consumo de los productos gravados en cada comunidad. Estos índices de consumo se aplican a la parte de la recaudación total del impuesto que es cedida a las comunidades autónomas, el 50% en el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido, el 58% en los Impuestos especiales sobre alcoholes, sobre tabacos y sobre hidrocarburos y el 100% en el caso del Impuesto sobre la electricidad.
4. La recaudación de los Impuestos sobre determinados medios de transporte, sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos. En estos impuestos les corresponde a las comunidades autónomas el 100% de la recaudación en su territorio, que es gestionada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y transferida mensualmente a las comunidades.

3.2. Las transferencias procedentes del Estado

Para terminar, en este apartado acerca de las transferencias procedentes del Estado se deben distinguir dos tipos de fondos de recursos: los Fondos de garantía de servicios públicos fundamentales y de suficiencia global, por un lado, y los Fondos de convergencia autonómica. En las líneas siguientes se muestra el contenido de dichos Fondos.

3.2.1. Las transferencias del Estado por el Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales y por el Fondo de suficiencia global

A cada comunidad le corresponde el importe que resulta de aplicar las reglas de actualización de estos fondos, desde los valores del año base 2007 a los valores del año para el que se calcula el importe definitivo, de acuerdo con las normas que se recogen de forma pormenorizada en los artículos 19 y 20 de la Ley 22/2009.

La regla de evolución del Fondo de suficiencia global es el crecimiento del ITE entre el año base del sistema y el año para el cual se calcula este Fondo de sufi-

ciencia global. El ITE de cada año se define como la recaudación estatal en el ejercicio por los tributos cedidos parcialmente a las comunidades autónomas (IRPF, IVA e Impuestos Especiales).

3.2.2. Los Fondos de Convergencia Autonómica

La principal novedad del nuevo sistema de financiación consiste en la creación de dos fondos específicos, denominados fondos de convergencia autonómica. La característica que les hace especiales y distintos respecto al resto de fondos del sistema de financiación es que se han diseñado para cumplir unos objetivos específicos a lo largo del tiempo. Los objetivos generales que se asignan a los fondos de convergencia autonómica son los siguientes:

- La aproximación entre las comunidades autónomas en términos de financiación por habitante ajustado, finalidad asignada al Fondo de competitividad.
- Favorecer el equilibrio económico territorial, para lo que se crea el Fondo de cooperación.

El Fondo de competitividad

De acuerdo con el apartado 1 del artículo 23 de la Ley 22/2009, el Fondo de competitividad cumple los siguientes objetivos:

- Reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos.
- Reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre comunidades autónomas.
- Incentivar la autonomía y la capacidad fiscal en todas y cada una de las comunidades autónomas, a la vez que se desincentiva la competencia fiscal a la baja.

Estos tres objetivos se cumplen mediante la aplicación de la siguiente regla:

- Aquellas comunidades autónomas cuyos recursos por habitante ajustado proporcionados por el nuevo modelo previos a la aplicación de este fondo sean inferiores a la media, teniendo en cuenta la capacidad fiscal de las comunidades autónomas, verán incrementados dichos recursos con arreglo a las reglas de funcionamiento del fondo.

El Fondo se debe dotar anualmente en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio por un importe que permita cumplir con los objetivos que persigue. En principio, no parece necesario fijar una cuantía concreta, ya que la aplicación de las reglas recogidas en el apartado 3 del artículo 23 debería permitir calcular el importe del Fondo cada año.

Sin embargo, la ley no solamente fija el importe del Fondo para el año 2009 sino que también establece la regla de evolución en los años posteriores:

- El importe del Fondo de competitividad en 2009 es el 70% de los recursos a los que se refiere el epígrafe I de la letra A del artículo 5 (recursos para refuerzo del Estado del bienestar). Esto es, el Fondo es el 70% del 75% de 4.900 millones de euros, o, lo que es lo mismo, 2.572,5 millones de euros.
- Este Fondo evoluciona a lo largo del tiempo de acuerdo con el crecimiento del ITE entre 2009 y el año para el cual se calcule el Fondo.

La regla para determinar qué comunidades autónomas son beneficiarias del Fondo se recoge en el apartado 4 del artículo 23 de la Ley 22/2009. En realidad, se trata de dos reglas, ya que son beneficiarias del Fondo las comunidades que cumplan cualquiera de las siguientes reglas:

- Que el cociente¹ entre su financiación homogénea por habitante ajustado respecto de la media de financiación por habitante ajustado sea inferior a 1. En términos sencillos, que la financiación por habitante ajustado sea inferior a la media.
- Que, aunque el cociente anterior sea mayor que 1, sea inferior al índice de capacidad fiscal por habitante ajustado.

El criterio de reparto del Fondo entre las comunidades beneficiarias es simple: el peso relativo de la población ajustada en relación con el total de la población ajustada de las comunidades autónomas beneficiarias.

Sin embargo, el hecho de que el importe total del Fondo esté fijado conforme a unas reglas que no están vinculadas al cumplimiento de sus objetivos provoca que, en la práctica, el reparto anterior nunca pueda cumplir exactamente con el objetivo de igualación del Fondo, esto es, siempre existirá un exceso o defecto del Fondo.

Por lo tanto, la ley incorpora unas reglas de ajuste de los resultados del reparto, que se pueden expresar de forma simplificada como sigue:

- Cuando una comunidad supere los objetivos de igualación de su financiación por habitante ajustado como consecuencia de la aportación que recibe del Fondo, el exceso se repartirá entre el resto de comunidades hasta que todas alcancen los objetivos o se agote el Fondo.

El Fondo de cooperación

El Fondo de cooperación es el segundo de los Fondos de convergencia autonómica previstos en el nuevo sistema de financiación. De acuerdo con el apartado 1 del

¹ La Ley 22/2010 lo denomina índice.

artículo 24 de la Ley 22/2009, los objetivos del Fondo de cooperación son los siguientes:

- Mejorar el Estado del bienestar.
- Equilibrar y armonizar el desarrollo regional.
- Estimular el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta.

Como en el caso del Fondo de competitividad, el Fondo de cooperación se constituye con recursos que aporta el Estado adicionalmente al sistema de financiación y deberá dotarse anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.

La dotación inicial del fondo es de 1.200 millones de euros, que se actualizarán anualmente mediante la aplicación de la variación del ITE entre el año 2009 y el año para el cual se calcula el Fondo.

Las comunidades autónomas que pueden recibir recursos de este Fondo son aquellas que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- Tener un PIB per cápita inferior al 90% de la media de las comunidades autónomas de régimen común.
- Tener una densidad de población inferior al 50% de la densidad media de las comunidades autónomas de régimen común.
- Cumplir, a la vez, los dos requisitos siguientes:
 - a. Tener un crecimiento de la población inferior al 90% de la media de las comunidades autónomas de régimen común, y
 - b. Tener una densidad de población inferior a 1,25 veces la densidad media de las comunidades autónomas de régimen común.

Para su reparto, el Fondo se divide en dos subfondos, ya que cada uno de ellos se reparte entre un grupo distinto de comunidades autónomas. Estos subfondos son los siguientes:

1. Un primer subfondo, al que corresponden dos tercios del Fondo total (800 millones de euros), se reparte entre todas las comunidades autónomas beneficiarias del Fondo de cooperación de acuerdo con el criterio del peso relativo de la población ponderado por la distancia del PIB por habitante respecto de la media de las comunidades beneficiarias del Fondo.
2. Un segundo subfondo, al que corresponde un tercio del Fondo total (400 millones de euros), se reparte entre las comunidades autónomas que tienen un crecimiento de población inferior al 50% de la media en función de la población relativa de cada comunidad respecto del conjunto de las comunidades que cumplan esta condición.

REFERENCIAS NORMATIVAS

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, de 27 de diciembre de 1978.

LEY 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

LEY 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

LEY ORGÁNICA 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

LEY ORGÁNICA 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

LEY ORGÁNICA 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

LEY ORGÁNICA 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

