

## **EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

*Por Julio López Laborda  
Catedrático de Economía Pública,  
Universidad de Zaragoza*

### **Sumario:**

#### **1. INTRODUCCIÓN.**

#### **2. EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN VIGOR HASTA 2009: ESTRUCTURA Y PROBLEMAS.**

#### **3. EL NUEVO MODELO: DESCRIPCIÓN Y PRIMERA VALORACIÓN.**

##### **3.1. LOS TRIBUTOS CEDIDOS.**

##### **3.2. LAS NECESIDADES GLOBALES DE FINANCIACIÓN EN EL AÑO BASE.**

##### **3.3. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES.**

##### **3.4. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS NO FUNDAMENTALES.**

##### **3.5. EL FONDO DE COMPETITIVIDAD.**

##### **3.6. EL FONDO DE COOPERACIÓN.**

##### **3.7. EL COMITÉ TÉCNICO PERMANENTE DE EVALUACIÓN.**

#### **4. CONCLUSIONES.**

## 1. INTRODUCCIÓN

El 15 de julio de 2009, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprueba el *Acuerdo 6/2009, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía* (en adelante, Acuerdo), con la abstención de seis comunidades (Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana) y de la Ciudad Autónoma de Melilla.<sup>1</sup> El Acuerdo tiene vigencia desde el 1 de enero de 2009 y se plantea dos objetivos fundamentales: mejorar la prestación de los servicios públicos autonómicos, especialmente los vinculados al Estado del Bienestar, y acortar las diferencias en financiación entre comunidades autónomas.

Las novedades que incorpora el Acuerdo se introducen en nuestro ordenamiento jurídico mediante la *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* y 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* (en adelante, Ley de Financiación).

El objetivo de este trabajo es describir con cierto detalle el contenido del nuevo modelo de financiación autonómica (al que me referiré como Modelo de 2009), así como realizar una primera valoración del mismo.<sup>2</sup> A tal fin, en la sección segunda se resumen los elementos básicos del modelo en vigor hasta ahora (que identificaré, en lo sucesivo, como Modelo de 2001) y se recuerdan sus deficiencias más señaladas. En la sección tercera se describe el nuevo modelo

---

<sup>1</sup> El texto completo del Acuerdo puede consultarse en Consejo de Política Fiscal y Financiera (2009).

<sup>2</sup> Existen algunas evaluaciones preliminares de la propuesta presentada por el gobierno central en diciembre de 2008, sobre la que se basa el presente Acuerdo: véase Cantalapiedra y Borraz (2009), López Laborda (2009a) y Pedraja (2009). Sobre el propio Acuerdo se dispone ya de un temprano, sugerente y muy completo análisis realizado por de la Fuente (2009a, 2009b).

<sup>3</sup> El presente trabajo está basado en López Laborda (2009b y 2010). En estos trabajos se puede encontrar una presentación más técnica de los Modelos de 2001 y 2009.

<sup>4</sup> Existen algunas evaluaciones preliminares de la propuesta presentada por el gobierno central en diciembre de 2008, sobre la que se basa el presente Acuerdo: véase Cantalapiedra y Borraz (2009), López Laborda (2009a) y Pedraja (2009). Sobre el propio Acuerdo se dispone ya de un temprano, sugerente y muy completo análisis realizado por de la Fuente (2009a, 2009b).

y se valora en qué medida corrige los problemas del sistema anterior y alcanza los objetivos que se propone. La sección cuarta del trabajo resume sus principales conclusiones.<sup>3</sup>

## **2. EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN VIGOR HASTA 2009: ESTRUCTURA Y PROBLEMAS**

La estructura básica del modelo de financiación autonómica vigente hasta 2009 se articula en torno a los tres elementos que refleja el Esquema 1: las necesidades de gasto, los tributos cedidos y el fondo de suficiencia. En primer lugar, en el año base del sistema (en la última revisión, 1999) se cuantifican las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma, es decir, el gasto en que debe incurrir una comunidad para prestar el mismo nivel de servicios de su competencia que las restantes. A tal fin, el modelo distingue tres bloques de competencias. El primero corresponde a las competencias comunes y, a su vez, se subdivide en un fondo general y dos fondos especiales. En el fondo general, las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma se determinan mediante las variables de población (con una ponderación del 94%), superficie (4,2%), dispersión (1,20%) e insularidad (0,60%), más una cuantía fija por comunidad autónoma. El resultado de este reparto se corrige –y desvirtúa– con la aplicación de dos fondos especiales (“para paliar la escasa densidad de población” y “de renta relativa”), una garantía de mínimos (es decir, de la financiación percibida en el año base por cada comunidad con el anterior modelo de financiación) y determinadas reglas de modulación.

El segundo bloque de financiación comprende las competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social que, hasta 2001, se financiaban al margen del modelo general de financiación autonómica. También consta de un fondo general y dos fondos específicos (“Programa de ahorro en incapacidad temporal” y “Fondo de cohesión sanitaria”). En el fondo general, las necesidades de financiación de las comunidades autónomas se determinan en función de la población protegida (75%), la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%).

---

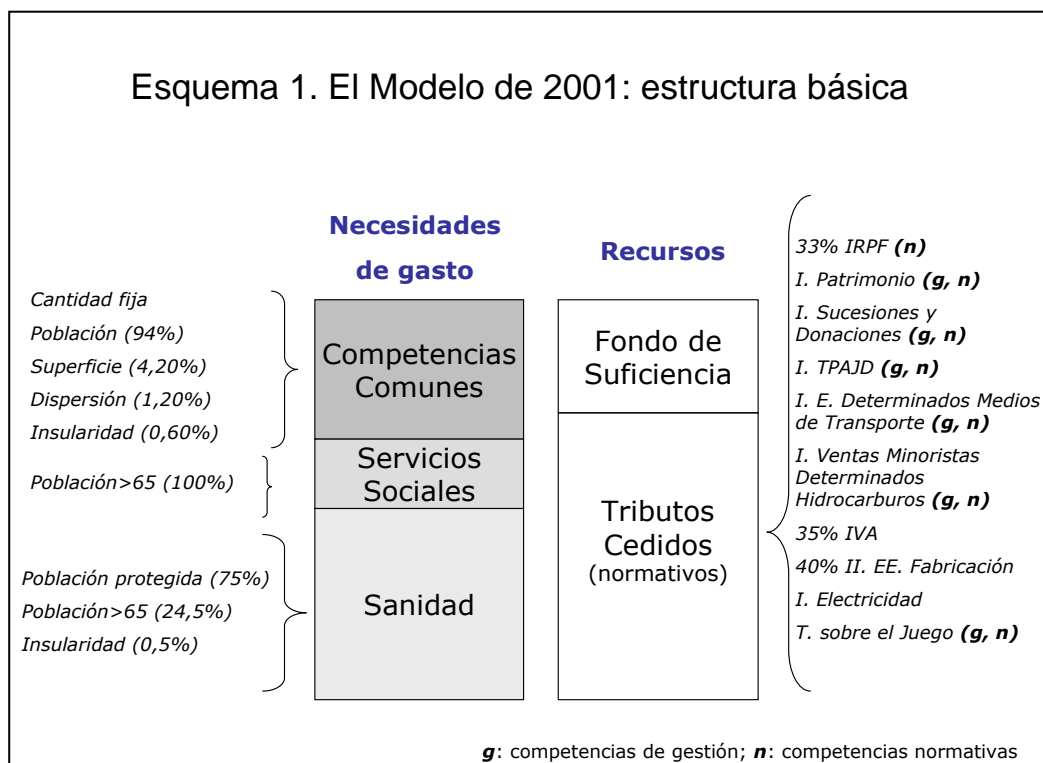
<sup>3</sup> El presente trabajo está basado en López Laborda (2009b y 2010). En estos trabajos se puede encontrar una presentación más técnica de los Modelos de 2001 y 2009.

El tercer bloque corresponde a las competencias de gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social. La variable de reparto es la población mayor de 65 años. Tanto en este bloque como en el anterior se reitera la garantía de mínimos que se ha explicado más arriba.

Una vez cuantificadas las necesidades de gasto globales de cada comunidad autónoma, se determina su capacidad fiscal (o, según la denominación tradicional en nuestro país, su “recaudación normativa”), esto es, qué rendimiento puede obtener la comunidad de sus tributos cedidos y tasas afectas, para un esfuerzo fiscal igual al de las demás comunidades. Finalmente, por diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación normativa por tributos cedidos y tasas se cuantifica el importe, positivo o negativo, que le corresponde a la comunidad en concepto de fondo de suficiencia. Para algunas comunidades autónomas (Baleares y Madrid), los ingresos tributarios potenciales superan a las necesidades de gasto. En este caso, la transferencia de nivelación es negativa, y se dirige desde esas comunidades autónomas hacia el nivel central del Estado.

El fondo de suficiencia es una genuina transferencia de nivelación, cuyo objetivo consiste en garantizar los equilibrios financieros horizontal y vertical. Es decir, por un lado, asegurar que el cociente entre ingresos y necesidades de gasto sea el mismo para todas las comunidades (y, además, que sea igual a la unidad, lo que garantiza también el cumplimiento del principio de suficiencia). Y por otro lado, que ese cociente también sea el mismo para el nivel autonómico en su conjunto y para el nivel central.

Esquema 1. El Modelo de 2001: estructura básica



Este esquema presenta, no obstante, algunas deficiencias que vamos a señalar a continuación. En primer lugar, aunque, ciertamente, la cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas está basada -ya desde 1987- en la utilización de un conjunto de indicadores demográficos, territoriales y económicos habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada, el procedimiento seguido para la fijación de las necesidades y los resultados obtenidos distan mucho de ser incuestionables.

Por un lado (y señaladamente en la determinación de las necesidades de gasto en el bloque de competencias comunes), tanto el peso que reciben las variables empleadas como la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen condicionados más por la necesidad de replicar un resultado previamente negociado que por razones técnicas. Adicionalmente, y a pesar del tiempo transcurrido, el coste efectivo no ha dejado de tener un peso decisivo en la cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. La razón es que, en todas las revisiones de la financiación autonómica acordadas por el CPFF, se ha impuesto la condición de que

ninguna comunidad autónoma percibiera unos ingresos inferiores a los que venía obteniendo hasta entonces: la denominada garantía de mínimos o de respeto del statu quo.

Aunque todas las comunidades autónomas aceptaron que la cifra resultante de este procedimiento equivalía a sus necesidades de gasto, es indudable que esta metodología es altamente insatisfactoria, porque no asegura que se haya calculado correctamente el gasto que deben realizar las comunidades autónomas para prestar a sus residentes niveles equiparables de los bienes y servicios públicos de su competencia. En consecuencia, es probable que ya en el año base no pudiera garantizarse el equilibrio financiero horizontal o, lo que es lo mismo, la nivelación entre comunidades autónomas.

En segundo lugar, también resulta muy discutible la metodología aplicada para determinar la recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales” (Impuestos sobre el Patrimonio –IP-, Sucesiones y Donaciones –ISD-, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados –ITPAJD- y tributos sobre el juego) y de las tasas afectas a los servicios transferidos. En el año base de 1999, tal recaudación se obtiene a partir del rendimiento real de los tributos cedidos en el año en que se produjo su cesión (que se inicia a principios de los ochenta), actualizado anualmente a la misma tasa que la participación en ingresos del Estado. Desde 1999, ese importe evoluciona al mismo ritmo que el fondo de suficiencia. Este método no parece satisfactorio, porque hace que la recaudación normativa se sitúe muy por debajo de la real, lo que beneficia a las comunidades autónomas y sólo en parte puede venir explicado por el ejercicio autonómico de las competencias normativas y de gestión en los tributos cedidos.

Para los restantes tributos cedidos (IRPF e impuestos sobre el consumo), la recaudación normativa se identifica, correctamente, con la recaudación efectiva en cada ejercicio, sin tomar en consideración, en su caso, el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas.

El tercer defecto del modelo de financiación tiene que ver con su comportamiento dinámico. El fondo de suficiencia no se recalcula cada año. En general, para cualquier año posterior al año base, su importe se obtiene aplicando al fondo correspondiente al año base el índice de evolución de la recaudación estatal por los impuestos del Estado equivalentes a los cedidos a las comunidades autónomas (los *ITE*, Ingresos Tributarios del Estado: IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación). El sistema así diseñado garantizaría los equilibrios financieros horizontal y vertical a lo largo del tiempo si tanto las necesidades de gasto como los ingresos tributarios normativos crecieran en todas las comunidades autónomas a un ritmo similar a la tasa de evolución de los *ITE*. Pero la realidad se ha encargado de desmentir esta hipótesis, mostrando, en primer lugar, tasas de crecimiento de la recaudación normativa y, sobre todo, de las necesidades de gasto (debido, básicamente, al desigual crecimiento de la población) diferentes entre comunidades, y, en segundo lugar, un crecimiento de las necesidades de gasto de algunos servicios superior al de los *ITE*. Por tanto, los recursos básicos proporcionados por el Modelo de 2001 no han sido capaces de asegurar el mantenimiento a lo largo del tiempo de los equilibrios financieros. Además, los mecanismos que proporciona el propio Modelo de 2001 para corregir los desequilibrios (como las asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales o la garantía de asistencia sanitaria) no han podido utilizarse o no se han aplicado correctamente.

El último aspecto mejorable del modelo de financiación autonómica está relacionado con la descentralización tributaria. Es indudable que, en este ámbito, los avances producidos en las sucesivas reformas del sistema han sido muy satisfactorios, especialmente, en 1997, con la atribución de competencias normativas en los tributos cedidos, y en 2001, con la extensión de la cesión al IVA y los Impuestos Especiales. Pero todavía queda cierto camino por recorrer, primero, ampliando la participación de las comunidades autónomas en los tributos del Estado y aumentando su visibilidad para los ciudadanos; segundo, incrementando las competencias normativas autonómicas en esos tributos e incentivando su ejercicio por las comunidades; y tercero, integrando efectivamente a las comunidades autónomas en las labores de administración tributaria.

Hasta aquí las deficiencias de carácter técnico del Modelo de 2001, que justifican la revisión del mismo.<sup>4</sup> Pero todavía hay que referirse a un condicionante adicional de la reforma, de carácter jurídico-político: el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, iniciado en 2006 con la Comunidad Valenciana y Cataluña y continuado, por el momento, en 2007, con Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León. Al regular su Hacienda, los nuevos Estatutos se pronuncian sobre los elementos esenciales del modelo de financiación autonómica examinados más arriba: los criterios que deberían emplearse para cuantificar las necesidades de gasto regionales, el ajuste dinámico del modelo, la ampliación de las competencias tributarias autonómicas, etcétera. Hay una norma estatutaria especialmente relevante, ya que ha condicionado decisivamente la estructura del nuevo modelo de financiación autonómica. Se trata del artículo 206.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que pretende limitar la nivelación entre comunidades autónomas a “los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar”. Este precepto se ha reproducido en los Estatutos de Baleares, Andalucía y Aragón, pero con un matiz que ha resultado importante, ya que estos Estatutos (como también los de la Comunidad Valenciana y Castilla y León) recogen adicionalmente, con diversas fórmulas, la garantía de la financiación suficiente para la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos. Como comprobaremos –y discutiremos– en la siguiente sección, el Modelo de 2009 se presenta en el Acuerdo como el instrumento que permite satisfacer ambas exigencias, haciendo compatible la nivelación limitada a los servicios esenciales con la suficiencia global.

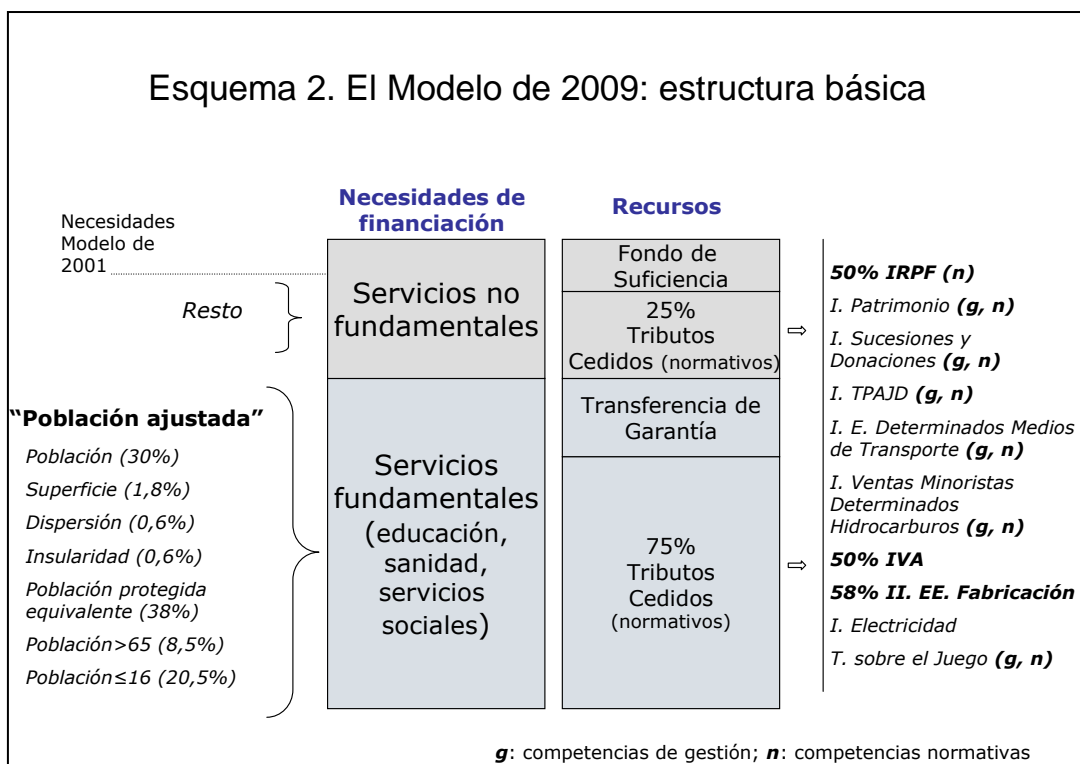
---

<sup>4</sup> Las valoraciones del Modelo de 2001 realizadas por el gobierno central y algunas comunidades autónomas están publicadas en las *Memorias de actuaciones* del CPFF de los años 2006 a 2008. Pueden consultarse en la siguiente dirección: <http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Informes%20y%20Memorias/Paginas/Memorias%20de%20actuacion.aspx>.



### 3. EL NUEVO MODELO: DESCRIPCIÓN Y PRIMERA VALORACIÓN

La estructura del Modelo de 2009 sigue estando integrada por los tres elementos fundamentales identificados en el sistema anterior, que ahora se recogen en el Esquema 2: las necesidades de gasto, los tributos cedidos y las transferencias. Empezaremos identificando las novedades que incorpora la reforma en el ámbito de la tributación cedida a las comunidades autónomas.



#### 3.1. LOS TRIBUTOS CEDIDOS

El Acuerdo contiene progresos importantes en los tres ámbitos de la descentralización tributaria, al ampliar los porcentajes de cesión de tributos, incrementar las competencias normativas de las comunidades autónomas y reforzar la intervención de éstas en las labores de administración tributaria. Vayamos por partes.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el nuevo modelo eleva al 50% la participación autonómica en los rendimientos del IRPF y el IVA, y al 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación (sobre

Hidrocarburos, Labores del Tabaco, Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas).

En materia de competencias normativas, se acuerda su ampliación en el IRPF en diversos aspectos. En primer lugar, se atribuye a las comunidades autónomas la capacidad para establecer incrementos o disminuciones en el mínimo personal y familiar, con un límite máximo de variación del 10%. En segundo lugar, se elimina la restricción de mantenimiento en la tarifa autonómica del impuesto del mismo número de tramos que la tarifa estatal. Por último, se amplía el espacio de las deducciones autonómicas con la posibilidad de conceder deducciones por subvenciones y ayudas públicas percibidas de la comunidad autónoma, sujetas a determinadas condiciones.

Atendiendo también a lo dispuesto en el Estatuto catalán (y a lo reclamado desde hace tiempo por buena parte de la literatura española sobre federalismo fiscal), el Acuerdo insta al gobierno central a buscar fórmulas que permitan a las comunidades autónomas asumir competencias normativas en la fase minorista del IVA con destino exclusivo a consumidores finales, que sean compatibles con la normativa armonizadora emanada de la Unión Europea. Por lo que se refiere a los Impuestos Especiales de Fabricación, el Acuerdo deja constancia de la futura derogación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH), al ser cuestionado por la Comisión Europea por no ajustarse a la normativa comunitaria,<sup>5</sup> y plantea la atribución de competencias a las comunidades autónomas en la fijación de los tipos de gravamen de determinados productos en el Impuesto sobre Hidrocarburos, de manera tal que se neutralice desde el punto de vista financiero el efecto de la eliminación del IVMDH.

Pero además, el Acuerdo incluye algunas medidas tendentes a incentivar el ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias normativas y a

---

<sup>5</sup> Por dos motivos. En primer lugar, porque el devengo del IVMDH no se ajusta al del Impuesto sobre Hidrocarburos, ya que se produce cuando los productos gravados se venden al comprador en las estaciones de servicio. En segundo lugar, porque el IVMDH no tiene una «finalidad específica», esto es, una finalidad que no sea presupuestaria. La Comisión Europea entiende que el objetivo principal del impuesto es fortalecer la autonomía financiera de las comunidades autónomas, proporcionándoles los medios para generar más ingresos tributarios.

reforzar la visibilidad para los ciudadanos del pago de impuestos a sus respectivas administraciones regionales. Así, por un lado, se establece que la escala autonómica del IRPF deberá ser objeto de iniciativa legislativa por cada comunidad autónoma, de tal manera que, a partir de 2011, ya no resultará aplicable con carácter supletorio la tarifa complementaria regulada por el Estado. Y por otro lado, se acuerda actuar en los modelos de declaración y en las retenciones del IRPF, para que los contribuyentes perciban con mayor claridad la participación del nivel central y de su propia comunidad autónoma en los rendimientos del impuesto.

En el ámbito de la administración tributaria, el Acuerdo pretende reforzar los instrumentos de colaboración entre las administraciones tributarias central y regional. Para ello, se decide la unificación del Consejo Superior de Dirección y de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria (en el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, de acuerdo con la Ley de Financiación) y la ampliación de su ámbito objetivo para que sus funciones se refieran tanto a los tributos cedidos gestionados por el nivel central como a los gestionados por las comunidades autónomas. El Acuerdo también plantea la delegación a las comunidades autónomas que lo deseen de las competencias en materia de revisión económico-administrativa contra los actos emanados de sus propios órganos de gestión en relación con los tributos cedidos totalmente (con la excepción del Impuesto sobre la Electricidad).

Junto a las anteriores, todavía hay otras cuatro novedades en materia tributaria que merece la pena reseñar. La primera es la modificación del cálculo de la recaudación normativa de algunos tributos cedidos tradicionales. En el ITPAJD, la recaudación normativa en el año base del nuevo modelo (el año 2007) se fija en el 85% del importe efectivamente recaudado en ese ejercicio; en el ISD, en el resultado de duplicar su valor normativo en 1999 y posteriormente actualizarlo hasta 2007 por el incremento de los ITE. En cuanto a las reglas de evolución temporal de estos tributos, en el ITPAJD, la recaudación normativa en 2009 se corresponde con el 85% de la recaudación del impuesto en ese ejercicio; para cualquier año posterior, se aplica la tasa de variación en cada comunidad autónoma, desde el año 2009, de los rendimientos por IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación, sin ejercicio de la capacidad normativa

(el equivalente regional a los ITE). En los demás tributos cedidos tradicionales (ISD, tributos sobre el juego y tasas afectas a los servicios transferidos), la regla de actualización de su recaudación normativa sigue siendo la tasa de variación de los ITE. Para los restantes tributos cedidos, la recaudación normativa en cualquier ejercicio será, como en el Modelo de 2001, la recaudación real sin computar el ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas.

El segundo aspecto destacable es que el Modelo de 2009 se propone neutralizar las consecuencias para las haciendas autonómicas de las modificaciones en los tipos impositivos estatales del IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación, estableciendo que tales variaciones determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global por el importe del incremento o reducción de recaudación estimado para cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de Autonomía.

En tercer lugar, para clarificar el espacio fiscal de los tributos propios autonómicos en relación con los tributos locales y evitar los conflictos constitucionales, las comunidades autónomas y el Estado acuerdan revisar el artículo 6.3 de la LOFCA, para que las reglas de incompatibilidad se refieran a los “hechos imponibles” gravados por los tributos locales, en lugar de a las “materias” reservadas a las corporaciones locales, como hasta ahora.

Un último aspecto reseñable es la revisión del sistema de entregas a cuenta, a fin de asegurar una mayor coincidencia temporal entre la recaudación de los recursos y los ingresos de las comunidades autónomas.

El juicio sobre este componente del nuevo sistema de financiación autonómica ha de ser, necesariamente, muy favorable. El Modelo de 2009 potencia la autonomía y la responsabilidad financiera de las comunidades autónomas,<sup>6</sup> refuerza la visibilidad de los tributos cedidos y contiene incentivos al ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas. La dependencia

---

<sup>6</sup> Significativamente, la LOFCA da entrada, por fin, al principio de “corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos públicos” (artículo 2. Uno. d).

financiera autonómica de las transferencias del nivel central se reducirá significativamente. También resulta plausible que se haya realizado un primer intento de mejorar la estimación de la recaudación normativa del ITPAJD y el ISD, para aproximarla al rendimiento que podría obtener una comunidad autónoma de sus tributos, realizando un determinado esfuerzo fiscal y de gestión sobre los mismos.

Entre los aspectos negativos hay que señalar, en primer lugar, la elevación del porcentaje de cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación hasta el 58%, que no parece tener más justificación que su inclusión en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Si se hubiera fijado esa participación en el 50%, existirían sólo dos porcentajes de cesión de los tributos cedidos (el 50 y el 100%), lo que contribuiría a hacer más nítida para el ciudadano la participación de cada nivel de gobierno -central y autonómico- en los rendimientos del sistema fiscal español.

Aun cuando deben valorarse muy positivamente las medidas adoptadas para reforzar la visibilidad de los tributos cedidos y fomentar el ejercicio de las competencias normativas autonómicas en los mismos, el Acuerdo limita dichas medidas al IRPF. A mi entender, resultaría aconsejable extender estas disposiciones a los restantes tributos cedidos.

Finalmente, se echa en falta en el Acuerdo alguna intervención en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Parece evidente que ha constituido un error la amplísima descentralización de potestades normativas operada en este tributo. Si el Estado quiere evitar la desaparición del impuesto y sigue interesado en que el mismo cumpla algún papel en la redistribución nacional de la riqueza, debería introducir algún límite a la reducción del gravamen por las comunidades autónomas, que garantizara un mínimo de tributación común en todo el país.

### **3.2. LAS NECESIDADES GLOBALES DE FINANCIACIÓN EN EL AÑO BASE**

El punto de partida del Modelo de 2009 es el cómputo de las necesidades globales de financiación de cada comunidad autónoma en el año base (como hemos dicho, 2007). En lo sucesivo, mantendremos esta denominación de “necesidades de financiación”, en lugar de “necesidades de gasto”, ya que esta última tiene un sentido muy preciso que, como comprobaremos más adelante, no siempre resulta aplicable en el nuevo modelo de financiación: como vimos en la sección segunda del trabajo, las necesidades de gasto son el gasto que debe realizar una comunidad autónoma para prestar a sus ciudadanos un nivel de los servicios de su competencia equiparable a las restantes comunidades.<sup>7</sup>

El importe de las necesidades globales de financiación de una comunidad en el año base coincide con sus necesidades del año 2007 calculadas con las reglas del Modelo de 2001, que son objeto de dos correcciones. La primera se realiza para ajustar la recaudación normativa de los tributos cedidos en la forma que se ha explicado en el epígrafe precedente.<sup>8</sup> La segunda corrección tiene por objeto reconocer a las comunidades autónomas un incremento de sus necesidades de financiación vinculado, en esencia, al objetivo de mejorar la prestación de los servicios públicos básicos del Estado del Bienestar. A tal fin, el Estado aporta al nuevo sistema un volumen muy importante de recursos adicionales (unos 8.600 millones de euros en valores del año base)<sup>9</sup>, cuya distribución entre las comunidades autónomas se realiza atendiendo a diversos criterios, en valores de 2009: la población ajustada de cada comunidad, la variación de esa variable entre 1999 y 2009, la población potencialmente dependiente, el número de personas reconocidas como dependientes con

---

<sup>7</sup> No obstante, y para complicar las cosas un poquito más, el nuevo artículo 13. Dos de la LOFCA denomina a las necesidades globales de financiación, simplemente, “necesidades de gasto”.

<sup>8</sup> En el Impuesto sobre el Patrimonio, en el año base se computa el importe de la compensación estatal por la supresión del impuesto. En cada uno de los años 2009, 2010 y 2011, las comunidades autónomas recibirán como compensación por la supresión del gravamen el importe transferido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en el año 2008 a cada comunidad autónoma por ese impuesto (Disposición transitoria sexta de la Ley de Financiación).

<sup>9</sup> Todas las estimaciones sobre las aportaciones adicionales del Estado al Modelo de 2009 proceden de de la Fuente (2009a).

derecho a prestación, la dispersión, la densidad de población, la aplicación de políticas de normalización lingüística. La participación de cada comunidad autónoma en estos recursos adicionales determina un incremento en sus necesidades globales de financiación en el año base.

Muy significativamente, el Acuerdo no relaciona los recursos adicionales que incorpora con el reconocimiento, implícito o explícito, de la existencia de un desequilibrio financiero vertical favorable al nivel central durante la vigencia del Modelo de 2001. En el Acuerdo se insiste en que los recursos adicionales se dirigen, básicamente, a reforzar los servicios del Estado del Bienestar, lo que permitirá reducir los déficits presupuestarios de las comunidades autónomas.

Con la utilización de la población ajustada y su variación desde 1999 como criterios determinantes en la distribución de los recursos adicionales tratan de corregirse –acertadamente, a mi juicio- los efectos negativos que para algunas comunidades han derivado de la aplicación del Modelo de 2001 que, como ya se ha señalado en la sección segunda, no ha tenido en cuenta la diferente evolución de la población entre comunidades autónomas.<sup>10</sup> En cambio, el empleo de variables de dispersión, densidad y normalización lingüística parece haber respondido, una vez más, a razones de economía política, esto es, a la necesidad de asegurar a todas las comunidades autónomas unos ingresos adicionales que facilitaran su aceptación de la reforma.

A efectos de comprender mejor la estructura y funcionamiento del nuevo modelo de financiación autonómica, es útil descomponer las necesidades globales de financiación en dos bloques: las necesidades de financiación vinculadas a los servicios públicos fundamentales (según el artículo 15. Uno de la LOFCA, la sanidad, la educación y los servicios sociales esenciales) y las necesidades de financiación vinculadas al resto de servicios autonómicos (infraestructuras, vivienda y urbanismo, medio ambiente, investigación, políticas económicas y territoriales, servicios generales, etcétera). En los siguientes

---

<sup>10</sup> Aunque debe subrayarse que la corrección se hace con la población ajustada estimada con las reglas del Modelo de 2009 y no con las del Modelo de 2001. En el siguiente epígrafe se explica el concepto y cálculo de la población ajustada.

epígrafes detallaremos cómo se cuantifican y financian estos dos componentes de las necesidades de financiación de las comunidades autónomas.

### **3.3. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES**

Atendiendo a lo establecido por los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Baleares, Andalucía y Aragón, el Acuerdo otorga un tratamiento diferenciado a los servicios públicos fundamentales prestados por las comunidades autónomas. Sólo estos servicios se benefician de un sistema explícito de nivelación, estática y dinámica, que trata de asegurar la igualdad en el acceso a los mismos en todas las comunidades autónomas, a igualdad de esfuerzo fiscal.<sup>11</sup>

En el año base, las necesidades de financiación (o de gasto, puesto que aquí sí que podemos hablar de “necesidades de gasto” en sentido estricto) vinculadas a los servicios públicos fundamentales se calculan de la siguiente manera. En primer lugar, se determina el importe de tales necesidades para el conjunto de comunidades autónomas, como la suma de los recursos adicionales aportados por el Estado al nuevo modelo en el año base (con la excepción de los correspondientes a las políticas de normalización lingüística), los importes de la dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria y de la dotación de compensación de insularidad para el año 2007, y un 75% de la recaudación normativa agregada por los tributos cedidos en el mismo año. Como vemos, el Acuerdo se fija en la vertiente de los recursos para determinar el importe global de las necesidades de financiación de los servicios públicos fundamentales, por lo que también le atribuye una denominación más relacionada con los ingresos que con las necesidades: Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

---

<sup>11</sup> La LOFCA habla de “la garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, independientemente de la Comunidad Autónoma de residencia” (artículo 2. Uno. c). Demostrando mucho ingenio, esta garantía se regula en el nuevo artículo 15 de la LOFCA, hasta ahora dedicado a las malhadadas “asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales”.



A continuación, se cuantifican las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma (o, de otra manera, la participación de cada comunidad autónoma en el Fondo de Garantía) mediante la aplicación de las siguientes variables: población (con una ponderación del 30%), superficie (1,8%), dispersión (0,6%), insularidad (0,6%), población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad (38%),<sup>12</sup> población mayor de 65 años (8,5%) y población entre 0 y 16 años (20,5%). La aplicación de estas variables permite determinar la “población ajustada” o la “unidad de necesidad”. De ahí que en el Acuerdo se afirme que uno de sus objetivos es garantizar que todas las comunidades autónomas reciban los mismos recursos por habitante ajustado o por unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales.<sup>13</sup>

Las necesidades de gasto asociadas a los servicios fundamentales se financian con dos instrumentos, el 75% de la recaudación normativa de los tributos cedidos (o de la “capacidad tributaria”, en terminología del Acuerdo) y la Transferencia de Garantía, que cubre la diferencia entre las necesidades y la recaudación normativa, y cuyo importe puede ser positivo o negativo.

La Transferencia de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se recalculará cada año. Primero, se cuantificarán las necesidades de gasto agregadas del ejercicio (o, equivalentemente, el Fondo de Garantía), actualizando la aportación inicial del Estado a la tasa de variación de los ITE, y el 75% de los tributos cedidos normativos, como ya se ha explicado más arriba. Seguidamente, se aplicarán a esas necesidades agregadas las variables de reparto por sus últimos valores disponibles, obteniéndose así las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma en el año de que se trate. La Transferencia de Garantía se calculará, como en el año base, por la diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación normativa del ejercicio.

---

<sup>12</sup> A efectos de determinar la población protegida equivalente, la población protegida se pondera por 1,031 para niños de 0 a 4 años, por 0,433 entre 5 y 14, por 0,547 entre 15 y 44, por 0,904 entre 45 y 54, por 1,292 entre 55 y 64, por 2,175 entre 65 y 74 y por 2,759 a partir de 75 años.

<sup>13</sup> De la Fuente (2009a) cree que las variables transcritas reflejan las necesidades de gasto totales de las comunidades autónomas, y no sólo las ligadas a los servicios fundamentales, y que, en consecuencia, el nuevo modelo nivela un porcentaje común para todas las comunidades autónomas de sus necesidades de gasto totales.

Indudablemente, con este diseño, el nuevo modelo está dando un paso enorme con respecto al Modelo de 2001, al mejorar la cuantificación de las necesidades de gasto regionales y la estimación de los valores normativos de los tributos cedidos e instaurar, por fin, el ajuste de la transferencia de nivelación a la evolución temporal de necesidades e ingresos en cada comunidad autónoma. Sólo cabe poner dos reparos al nuevo sistema. Por un lado, las variables relacionadas con el territorio y con la distribución de la población en el mismo tienen un peso muy reducido, cuando cabe esperar que la presencia de costes fijos en la prestación de servicios como la educación, la sanidad o los servicios sociales no sea despreciable.<sup>14</sup> Por otro lado, los avances producidos se limitan a la financiación de los servicios públicos fundamentales. Sobre este aspecto volveré más adelante.

#### **3.4. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS NO FUNDAMENTALES**

La financiación de los servicios públicos no fundamentales no experimenta cambios significativos con respecto al Modelo de 2001. Respecto de estos servicios, el Acuerdo sólo asegura la suficiencia de recursos para que las comunidades autónomas “puedan desarrollar íntegramente sus competencias” (pág. 13) y que ninguna comunidad pierda con el cambio de modelo, es decir, la garantía del statu quo.

Las necesidades de financiación de los servicios no esenciales de cada comunidad autónoma no se obtienen mediante la aplicación de indicadores, como en el caso de los servicios fundamentales, sino que son el mero resultado aritmético de restar las necesidades de financiación de los servicios públicos fundamentales de sus necesidades globales de financiación.

Su financiación se realiza con el 25% de la recaudación normativa de los tributos cedidos y el Fondo de Suficiencia Global, que se determina por la diferencia entre las necesidades de financiación y la recaudación normativa. El importe de este fondo puede ser positivo o negativo.

---

<sup>14</sup> Véase López Laborda y Salas (2002).

El Fondo de Suficiencia no es objeto de recálculo anual. Su importe en el año base se actualizará cada año de acuerdo con la tasa de variación de los ITE.

El hecho de que en el Acuerdo se garantice la financiación de todos los servicios públicos autonómicos, fundamentales y no fundamentales, significa que el Modelo de 2009 ha descartado la aplicación de un sistema de nivelación parcial como el que parece deducirse del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De acuerdo con el *Estatut*, sólo deben nivelarse los servicios esenciales del Estado de bienestar, mientras que, para la provisión de los restantes servicios, cada comunidad no dispone más que de sus recursos tributarios, de forma que la prestación de niveles similares de bienes y servicios públicos por todas las comunidades autónomas sólo es posible con esfuerzos fiscales diferentes. En cambio, en el Acuerdo 6/2009, como estamos viendo, además de nivelarse los servicios fundamentales, también se asegura la financiación del resto de los servicios autonómicos con transferencias complementarias de los tributos regionales. En realidad, como trataré de justificar más adelante, con el nuevo modelo se sigue persiguiendo, como con los anteriores, la nivelación del conjunto de servicios públicos regionales.

Por lo demás, la valoración de este bloque de financiación de los servicios públicos no fundamentales tiene que ser más crítica que la del bloque de los servicios fundamentales. Primero, porque no se cuantifican las necesidades de gasto asociadas a los servicios públicos no fundamentales. Y segundo, porque el Acuerdo renuncia a la precisión en la evolución de este bloque, al establecer un índice automático de evolución del Fondo de Suficiencia Global.

### **3.5. EL FONDO DE COMPETITIVIDAD**

El Acuerdo incorpora dos nuevos fondos al modelo de financiación, que se financian con recursos adicionales del Estado. Se trata de los Fondos de Convergencia: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.

El Fondo de Competitividad tiene como finalidad “reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita [sic] entre CC.AA., al mismo

tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal en todas y cada una de las CC.AA. y se desincentiva la competencia fiscal a la baja” (Acuerdo, pág. 23).

La regulación detallada de este fondo se contiene en la Ley de Financiación. De acuerdo con la Ley, son beneficiarias del Fondo de Competitividad de un año determinado las comunidades que, respecto a ese año, cumplan cualquiera de las siguientes condiciones:

1ª. Que el índice que representa su financiación homogénea por habitante ajustado respecto a la financiación homogénea por habitante ajustado media sea inferior a 1. La financiación homogénea de una comunidad es el valor normativo del conjunto de recursos financieros proporcionados por el sistema, sin incluir los provenientes del Fondo de Cooperación. Podríamos decir que éste es el “componente de equidad” del Fondo de Competitividad.

2ª. Que el mismo índice sea inferior a su índice de capacidad fiscal por habitante ajustado. En este caso, hablaríamos del “componente de eficiencia” del Fondo de Competitividad. La capacidad fiscal de una comunidad es el valor normativo de su recaudación por tributos cedidos, salvo que el valor real sea inferior, en cuyo caso se computará éste. El índice de capacidad fiscal por habitante ajustado es el resultado de sumar 0,75 al cociente entre la capacidad fiscal por habitante ajustado de la comunidad autónoma y la capacidad fiscal por habitante ajustado media, una vez ponderado por 0,25. Es decir, que el índice de capacidad fiscal se calcula después de la participación de las comunidades con un 75% de sus tributos cedidos en la nivelación de los servicios fundamentales. El índice de capacidad fiscal por habitante ajustado no puede superar el límite establecido en la ley: 1,05 para los años 2009 y 2010 y 1,06 para los años 2011 y siguientes.

Este Fondo se reparte en atención al peso de la población ajustada de cada comunidad autónoma en relación con la población ajustada total de las comunidades beneficiarias. Cuando el índice que resulta de dividir la financiación homogénea de una comunidad autónoma por habitante ajustado, una vez adicionada su participación en los Fondos de Convergencia, por la financiación homogénea por habitante ajustado media, alcance su índice de

capacidad fiscal con el límite establecido por la ley, o la unidad en el supuesto de ser aquel índice menor que 1, no recibirá más fondos.<sup>15</sup> El remanente será distribuido entre las restantes comunidades beneficiarias en función de su población ajustada relativa, y así sucesivamente hasta que todas alcancen los objetivos del Fondo de Competitividad o se agoten sus recursos.

También se recoge un tratamiento especial para las comunidades autónomas que, teniendo Transferencias de Garantía y Fondo de Suficiencia negativos, no alcancen, después de haberse repartido la totalidad de la dotación del Fondo de Competitividad, la financiación por habitante ajustado media. En este caso, el Estado establecerá una compensación a la comunidad afectada que tendrá como límite el importe de su Fondo de Suficiencia negativo.

En valores del año 2007, el Fondo de Competitividad está dotado con unos 3.100 millones de euros. La dotación inicial se actualizará aplicando la tasa de variación de los ITE.

Como hemos visto, el Fondo de Competitividad combina dos objetivos, uno de equidad y otro de eficiencia. El objetivo de equidad se concreta en la reducción de las diferencias en financiación total por habitante ajustado entre comunidades autónomas. En consecuencia, el Modelo de 2009, contradiciendo las afirmaciones que menudean en el Acuerdo, no trata de garantizar sólo la nivelación de los servicios públicos fundamentales, sino, más bien, de todos los servicios autonómicos, con la diferencia de que aquéllos se nivelan plenamente año a año, mientras que la igualación del conjunto de servicios dependerá de cómo evolucionen a lo largo del tiempo las diferencias en financiación entre comunidades autónomas y del importe del Fondo de Competitividad.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Obsérvese, entonces, que los recursos del Fondo de Cooperación no se toman en consideración para calcular la financiación homogénea por habitante ajustado media, lo que parece lógico, dada la finalidad específica de ese fondo, pero sí para computar la financiación homogénea por habitante ajustado de cada comunidad autónoma. De todas formas, la Ley de Financiación no es muy clara respecto al papel que juega el Fondo de Cooperación en la regulación del Fondo de Competitividad: confróntese, por ejemplo, el segundo párrafo del apartado 1 con el segundo párrafo del apartado 5, ambos del artículo 23 de la Ley.

<sup>16</sup> No obstante, como advierte de la Fuente (2009a), la nivelación de los servicios públicos fundamentales, que afecta, aproximadamente, a un 70% de los recursos totales de las comunidades autónomas, reduce el riesgo de que las diferencias en financiación entre comunidades se vayan ensanchando con el tiempo.

Si la interpretación anterior es correcta, cabe oponer dos objeciones al diseño del nuevo modelo. En primer lugar, el Acuerdo persigue la aproximación de la financiación “por habitante ajustado”, lo que implica extender al conjunto de servicios autonómicos las variables explicativas de las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales. Creo que no se trata de una buena decisión puesto que, seguramente, las variables relacionadas con la estructura demográfica de la población no van a ser determinantes para explicar las necesidades de gasto en servicios como las infraestructuras, las políticas territoriales o el medio ambiente, mientras que sí lo serán las variables territoriales, que tienen un peso muy reducido en el cálculo de la población ajustada.

Además, y ésta es la segunda objeción, si el objetivo último del Modelo de 2009 es la nivelación del conjunto de recursos financieros autonómicos por unidad de necesidad, el nuevo modelo habría ganado en coherencia y sencillez si hubiera olvidado la diferencia entre la financiación de los servicios públicos fundamentales y de los restantes, y aplicado a la financiación del conjunto de servicios autonómicos las mejoras que, como ya se ha explicado en el tercer epígrafe de esta sección, ha introducido sólo en el ámbito de los servicios fundamentales.

Pero el Fondo de Competitividad también tiene encomendado un impreciso objetivo de eficiencia, en el que se mezclan el incentivo de la autonomía y la capacidad fiscal de las comunidades autónomas y el desincentivo de la competencia fiscal a la baja. Para alcanzar esta finalidad, el Fondo dota de recursos a las comunidades cuyo índice de financiación por habitante ajustado sea inferior a su índice de capacidad fiscal por habitante ajustado. Creo que, con esta fórmula, el Modelo se limita a dar cauce a la llamada “cláusula de ordinalidad”, deficientemente regulada en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, y a incrementar la financiación de las comunidades más ricas, alterando el objetivo de equidad en la financiación autonómica a cambio de unas supuestas ganancias de eficiencia.<sup>17</sup> Aquí sí que se está introduciendo un componente de nivelación parcial en el Modelo de 2009.

---

<sup>17</sup> Por influencia del sistema alemán de compensación financiera, que prohíbe que los mecanismos de nivelación provoquen una inversión de la ordenación de los *Länder* según su

### 3.6. EL FONDO DE COOPERACIÓN

El Fondo de Cooperación tiene como objetivo “equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta” (Acuerdo, pág. 24). Serán beneficiarias de este fondo en un año determinado las comunidades que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

1ª. Que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media correspondiente a las comunidades autónomas de régimen común, en términos de la media de los tres últimos años.

2ª. Que tengan una densidad de población inferior al 50% de la densidad media correspondiente a las comunidades autónomas de régimen común, con datos del último año.

3ª. Que tengan un crecimiento de la población inferior al 90% de la media correspondiente a las comunidades autónomas de régimen común, en términos de la media de los tres últimos años, y una densidad de población inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las comunidades de régimen común, con datos del último año.

Los recursos del Fondo se distribuyen en dos subfondos. El primero, dotado con dos tercios del importe total, se reparte entre todas las comunidades autónomas beneficiarias, en atención a su población relativa (no ajustada) en relación al total de las comunidades integrantes del Fondo, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada comunidad autónoma respecto a la media de las integrantes del Fondo.

El segundo subfondo se distribuye entre las comunidades con un crecimiento de su población inferior al 50% de la media correspondiente a las comunidades autónomas de régimen común. Este subfondo se reparte en atención a la población relativa de cada comunidad en relación a la población total de las

---

capacidad financiera, el artículo 206.5 del *Estatut* afirma que “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” (la cursiva es mía). También en Canadá se introdujo en 2007 un límite (modificado en 2009) a las transferencias de nivelación, para evitar las reordenaciones entre provincias que podían producirse por la exclusión en el cálculo de la capacidad fiscal provincial de un porcentaje de los ingresos procedentes de los recursos naturales.

comunidades beneficiarias del subfondo. De acuerdo con la Ley de Financiación, en ningún caso una comunidad autónoma puede ser beneficiaria de más del 40% del importe de este subfondo, repartiéndose el exceso, en su caso, entre todas las comunidades beneficiarias del primer subfondo, según sus criterios.

En valores del año base, el Fondo de Cooperación está dotado con unos 1.400 millones de euros. Al igual que el Fondo de Competitividad, este importe se actualizará aplicando la tasa de variación de los ITE.

El Fondo de Cooperación parece un elemento extraño en el nuevo modelo de financiación autonómica. Si el objetivo de este fondo es, como se declara en el Acuerdo, favorecer la convergencia regional, sus recursos deberían incrementar la dotación de los Fondos de Compensación Interterritorial, que son el instrumento creado específicamente con la finalidad de impulsar el desarrollo regional. También resulta cuestionable que los ingresos del Fondo de Cooperación tengan la naturaleza de transferencias incondicionadas y, en consecuencia, puedan ser dedicados a las finalidades de gasto -corriente o de inversión- que decidan con entera libertad las comunidades autónomas beneficiarias. Además, se vuelve a transmitir la impresión de que en el establecimiento de las condiciones de elegibilidad para acceder a los recursos del Fondo de Cooperación y de los propios criterios de reparto ha intervenido de manera decisiva la necesidad de alcanzar una determinada asignación de recursos entre comunidades autónomas.<sup>18</sup>

### **3.7. EL COMITÉ TÉCNICO PERMANENTE DE EVALUACIÓN**

El Acuerdo contiene una novedad digna de mención, que ya había sido solicitada en la literatura,<sup>19</sup> la creación de un Comité Técnico Permanente de Evaluación en el seno del CPFF. Su función consiste en valorar “los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal,

---

<sup>18</sup> Las ciudades de Ceuta y Melilla cubren íntegramente sus necesidades de financiación del año base con el Fondo de Suficiencia Global, que evoluciona de acuerdo con los ITE. Asimismo, estas ciudades perciben unas cantidades determinadas del Fondo de Cooperación, que también varían a la tasa de los ITE.

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, Albertí, López Laborda y Ruiz-Huerta (1998) y Ruiz-Huerta y López Laborda (1999).



para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema. Las competencias de este Comité, su composición y su régimen de actuación se regularán en el marco del Reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera” (Acuerdo, págs. 58-59). Se recupera, de esta manera, la revisión quinquenal del sistema de financiación, que había desaparecido con el Modelo de 2001.

El propio Acuerdo atribuye ya al Comité algún cometido específico. Así, en materia de necesidades de gasto, se le encomienda la evaluación de “las posibles desviaciones del sistema respecto a sus objetivos iniciales, recomendando medidas de ajuste, especialmente en lo que a las variables representativas del gasto se refiere” (pág. 17). También se encarga expresamente al Comité la evaluación del impacto, positivo o negativo, por el lado del gasto o del ingreso, de las actuaciones legislativas del nivel central y de las comunidades autónomas, a fin de poder hacer efectivo el principio de lealtad institucional y establecer, en su caso, las compensaciones oportunas.

#### **4. CONCLUSIONES**

Tras un dilatado proceso de negociaciones bilaterales, selectivo y poco transparente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó en julio de 2009 el modelo de financiación autonómica aplicable desde este mismo año. En este trabajo se ha presentado y discutido la estructura del nuevo modelo. Para concluir, recordaré los que, a mi juicio, son los aspectos positivos y negativos más significativos de la reforma.

La aportación más relevante del Modelo de 2009 está constituida por la profundización en la descentralización tributaria, que refuerza notablemente los principios de autonomía y responsabilidad financiera. También merece destacarse la adecuada configuración del sistema de nivelación de los servicios públicos fundamentales, con la que el nuevo modelo corrige satisfactoriamente los problemas que planteaba el Modelo de 2001 en la cuantificación de las necesidades de gasto, la fijación de la recaudación normativa de los tributos

cedidos y la acomodación de las transferencias a la variación a lo largo del tiempo de las necesidades de gasto y los tributos cedidos.

Dos aspectos negativos merecen destacarse por encima de los demás. El primero, que no es, ni mucho menos, baladí, es la gran complejidad del nuevo modelo, seguramente explicable por la dificultad de coherente demandas de índole técnica y política muy variada y difícilmente compatibles. Creo que el Modelo de 2009 es el más complicado de los aplicados hasta ahora, y que esa condición dificulta sobremanera la comprensión de su lógica y estructura y la estimación de sus consecuencias financieras para las comunidades autónomas.

El segundo punto débil del Modelo de 2009 se localiza en la concepción del bloque de financiación de los servicios públicos no fundamentales. Una vez que el nuevo modelo ha renunciado a nivelar sólo los servicios esenciales (sanidad, educación y servicios sociales esenciales) y ha optado por garantizar la cobertura de todos los servicios autonómicos y por reducir las diferencias en financiación entre comunidades, entiendo que hubiera sido más sencillo y coherente diseñar el nuevo modelo sin distinguir entre la financiación de los servicios fundamentales y no fundamentales y sin tener que recurrir al Fondo de Competitividad.

Si volvemos a los dos objetivos de la reforma con los que se inicia el Acuerdo 6/2009, y que hemos reproducido en la introducción de este trabajo, creo que, efectivamente, el nuevo modelo proporciona a las comunidades autónomas los recursos que han de permitirles mejorar los servicios públicos que prestan a los ciudadanos.<sup>20</sup> En cuanto a si el nuevo sistema es más equitativo que el anterior, la respuesta tiene que ser más matizada. Si bien es cierto que, en términos de población ajustada, el Modelo de 2009 parece garantizar la

---

<sup>20</sup> La disposición transitoria de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA establece, con carácter excepcional para los años 2009 y 2010, que, "si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a cinco, sin que resulte de aplicación la restricción" del artículo 14 de la LOFCA que obliga a destinar el importe total del crédito exclusivamente a la realización de gastos de inversión. Estas operaciones deben amortizarse en el plazo de cinco años.

equidad horizontal mejor que el de 2001, es discutible que la población ajustada sea un indicador adecuado para medir las necesidades de gasto del conjunto de servicios públicos autonómicos.

Zaragoza, a 21 de diciembre de 2009

## REFERENCIAS

- ALBERTÍ, E., LÓPEZ LABORDA, J. y RUIZ-HUERTA, J. (1998), «Consideraciones sobre la creación de una Oficina de Análisis Económico-Territorial al servicio del Senado», *Informe para el Senado de la Nación*, mimeo.
- CANTALAPIEDRA, C. y BORRAZ, S. (2009), «¿Es posible un nuevo sistema de financiación autonómica?», *Cuadernos de Información Económica*, nº 208, pp. 67-77.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (2009), *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, Madrid  
([http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206\\_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación.pdf](http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación.pdf)).
- DE LA FUENTE, Á. (2009a), «El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia», *Colección Estudios Económicos*, 08-09, Madrid: Fedea.
- DE LA FUENTE, Á. (2009b), «El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia. ADENDA», *Colección Estudios Económicos*, 09-09, Madrid: Fedea.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2009a), «La propuesta del gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica», en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 69-80.

- LÓPEZ LABORDA, J. (2009b), «Un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas», *Temas Actuales de Economía*, nº 4, pp. 15-37.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2010): «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes» en *Informe sobre federalismo fiscal en España*, Barcelona: Institut d’Economia de Barcelona-Universitat de Barcelona.
- LÓPEZ LABORDA, J. y SALAS, V. (2002), «Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda», *Revista de Economía Aplicada*, nº 28, pp. 121-150.
- PEDRAJA, F. (2009), «Sobre el futuro sistema de financiación autonómica», *Economistas*, nº 119, pp.189-192.
- RUIZ-HUERTA, J. y LÓPEZ LABORDA, J. (1999), «La financiación autonómica: problemas del modelo y articulación institucional», en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, vol. I, pp.477-498.