

“2014, Año de Octavio Paz”

IV Jornadas de Derecho Parlamentario

México – España

“Retos del Estado Moderno”

27, 28 y 29 de noviembre de 2013

“2014, Año de Octavio Paz”

“El sistema español de financiación autonómica”

Dr. Javier Díez Zaera

La presente reflexión tiene como objetivo explicar el sistema de financiación español, señalando sus particularidades, así como las condiciones fiscales específicas que rigen a las comunidades autónomas; considerando sus diferencias y semejanzas, y también los factores positivos y negativos del sistema, para con ello, proponer algunas soluciones que podrían implementarse en un futuro inmediato.

Con la Constitución de 1978 España inició un proceso de descentralización política muy grande. El resultado del proceso es que hoy existen de 17 comunidades autónomas; y a pesar de que el Estado es llamado Estado autonómico y no Estado Federal, desde el punto de vista técnico, la mayoría de los estudiosos del federalismo califican a España como un Estado Federal, ya que el grado de descentralización de gasto en las entidades regionales o comunidades autónomas es equiparable a los Estados Federales. En el año 2011, el gasto gestionado por las comunidades autónomas en conjunto era de 36.9% del total, sumando todas las administraciones, incluida la seguridad social, gastos de pensiones, gastos de prestaciones de desempleo, etc. Éste es un nivel semejante al de México, que está en torno al 38%, pero inferior a los Estados Federales más clásicos, como Estados Unidos y Canadá, que tienen porcentajes superiores al 40% pero muy superior al de Estados Federales europeos como Alemania, - que son modelo para España y para la legislación española en determinados puntos -, cuyo grado de descentralización es del 21%; Este importante volumen de gasto en competencias clave del estado de bienestar, como sanidad y educación fundamentalmente, y que son gestionadas por las comunidades autónomas, plantea los problemas financieros de cómo obtener ingresos para administrar estas competencias y estos gastos.

“2014, Año de Octavio Paz”

La Constitución Española plantea unos principios básicos desde su aprobación en 1978: específicamente en el artículo 156.1, donde se establece que *“las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”*; hay dos principios básicos en este precepto que deben regir el sistema de financiación autonómica de España; por un lado el de autonomía financiera de las comunidades autónomas, por el otro, el de solidaridad entre los españoles, que es una forma de expresión del principio de igualdad, reconocido en múltiples artículos de la Constitución (1, 14, 139.1, 138.2). La igualdad no exige una uniformidad entre todas las comunidades autónomas, en cuyo caso no tendría sentido la descentralización, pero sí exige que, a igual nivel de prestación de competencias, la financiación sea la misma. Ahora bien, dicho principio está condicionado por unas diferencias de riqueza y de renta importantes en el país, probablemente más de lo que desde afuera se pueda percibir.

Es importante conocer más fondo las cifras, por eso se presenta el PIB per cápita anual del el año 2012 en las diferentes comunidades autónomas de España; es un índice de la riqueza bastante fiable; la mayor es de el País Vasco con 30,829 euros *per cápita* y ésta es el doble de la menor, Extremadura, con 15,390 euros. Las diferencias de las riquezas por lo tanto son significativas. Existe un grupo de comunidades que están muy cerca del máximo; junto al País Vasco se encuentra Navarra con 29,071 euros, Madrid con 29,385 euros, y muy cerca, Cataluña con 27,248 euros *per cápita*. En el otro extremo, además de Extremadura, está Andalucía con 16,960 y Castilla-La Mancha con 17,698. Es decir, prácticamente la mitad de las más ricas. Este dato es indispensable y quizá en el sistema político español se prescinde de él con demasiada frecuencia; este punto de partida es decisivo en los problemas que se generan y en las soluciones que deberían darse a la realidad autonómica española.

“2014, Año de Octavio Paz”

PIB PER CÁPITA ANUAL 2012 (Fuente:INE)

CCAA	PIB Per C.	Var. Anual
Andalucía	16.960€	-2,2%
Aragón	25.540€	-0,9%
Asturias	21.035€	-1,9%
Canarias	19.568€	-1,5%
Cantabria	22.341€	-1,5%
Castilla La Mancha	17.698€	-2,5%
Castilla y León	22.289€	-0,9%
Cataluña	27.248€	0,0%
Ceuta	19.335€	-3,1%
Comunidad Valenciana	19.964€	-1,6%
Extremadura	15.394€	-2,4%
Galicia	20.723€	-0,4%
Islas Baleares	24.393€	0,1%
La Rioja	25.508€	-1,0%
Madrid	29.385€	-1,5%
Melilla	16.981€	-6,0%
Murcia	18.520€	-2,2%
Navarra	29.071€	-1,9%
País Vasco	30.829€	-0,7%

Versión estenográfica corregida

“IV Jornadas de Derechos Parlamentario,
México-España, “Resto del Estado Moderno”

“2014, Año de Octavio Paz”

La Constitución desarrolla de manera muy abierta los recursos de los que pueden disponer las comunidades autónomas para gestionar sus competencias, prevé el desarrollo de los mismos por la Ley Orgánica para la Financiación de las Comunidades Autónomas, cuya primera versión se aprobó desde 1980, y que ha sido objeto de reformas sustanciales sucesivas en 1989, 1996, 1998, 2001, 2009 y también en alguna medida en 2012, sin embargo, el modelo vigente fue aprobado en 2009.

Frente a estos principios generales, en materia de financiación de las comunidades autónomas, la Carta Magna introduce una disposición adicional primera, que desde el punto de vista de una Constitución basada en toda la tradición democrática y liberal de un Estado de Derecho, resulta cuando menos llamativa. La disposición adicional primera establece que: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”

Se introduce así el concepto de “territorios forales”, que gozan de unos derechos históricos. La primera pregunta es ¿Cuáles son los territorios forales? La Constitución no lo dice y la interpretación del Tribunal Constitucional indica que sólo hay dos territorios forales en España: el País Vasco y Navarra. El primero y el tercero más ricos en PIB per cápita en España. Y la segunda pregunta es ¿Qué derechos les da la historia? En el problema territorial de España, la historia siempre está presente; pero, a mi juicio, la importancia de la historia de hace tres siglos en España está completamente sobredimensionada.

Y sin embargo, con la finalidad de tener un mejor entendimiento de la situación, habría que remontarse al siglo XVIII: la Guerra de Sucesión Española, en la que dos pretendientes, Felipe de Borbón y Carlos de Austria, entablan una guerra europea por el trono español; hay territorios,

“2014, Año de Octavio Paz”

fundamentalmente la Corona de Aragón, que apoyan a Carlos de Austria, y territorios que apoyan a Felipe de Borbón. El triunfo de la guerra es de Felipe de Borbón, quien genera represalia y castigo a los territorios de la Corona de Aragón: a Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana y Baleares, se les eliminan todos los regímenes forales que tenían, públicos (entre ellos fiscales) y privados (el Derecho foral civil se les restablece poco después). Pero al País Vasco y a Navarra, que apoyaban al pretendiente que triunfó, se les respetan íntegramente todos sus regímenes privativos y fiscales, con la consecuencia que estas provincias, las tres vascas y Navarra, alcanzan el calificativo de “provincias exentas”, es decir, no están obligadas a contribuir al sostenimiento del Estado español.

La revolución liberal en el siglo XIX, con su espíritu de igualdad ante la ley, trata de revertir esta situación. Así, a lo largo del siglo se generan las tres guerras carlistas entre los gobiernos liberales y los carlistas, cuyos mayores apoyos están en el País Vasco y Navarra, que pretenden mantener ese privilegio de territorios exentos del que gozaban. Las tres guerras terminan con acuerdos, de modo que tras la primera guerra, el acuerdo económico con Navarra por ley de 16 de agosto de 1841, modifica los fueros de Navarra y establece el sistema económico que sustancialmente permanece. En el caso del País Vasco, tras la tercera guerra carlista, con la abolición de los fueros en 1876, al principio se suprime por completo el régimen pero, dada la realidad de que en ese territorio no existía ninguna administración fiscal del Estado, porque éste no había ejercido ninguna potestad tributaria allí, se establece por Decreto de 28 de febrero de 1878, el primer concierto económico entre el Estado y las provincias vascas por el que, de manera transitoria, - según se afirma en la exposición de motivos -, estas provincias tributarán de forma igual y en la misma proporción que todo el territorio español, pero la administración tributaria la gestionarían las provincias de una manera provisional. Se prevé en el decreto inicial un periodo de duración de ocho años; allí se indica que un porcentaje del tributo se transfiera al Estado, para contribuir al sostenimiento de los gastos generales de éste. El régimen transitorio

“2014, Año de Octavio Paz”

fue prorrogando sucesivamente. Desde entonces, sobrevivió a los avatares políticos españoles del siglo XX; dictadura, república y guerra civil, con la peculiaridad de que conservó el régimen posterior a la guerra en Álava y Navarra, porque apoyaron la rebelión militar que inició la guerra civil; en cambio en Vizcaya y Guipúzcoa, en las que fue la conquista del bando ganador de la guerra la que tuvo lugar más adelante, fueron declaradas por Decreto de 23 de junio de 1937 provincias traidoras y se les abolió el régimen foral.

Con el advenimiento de la democracia y la Constitución se acoge esta situación, calificada por la Carta Magna como de generación de derechos históricos. Sin profundizar más en el tema: resulta peculiar que se pueda hablar de unos derechos históricos que condicionan por completo un régimen fiscal y financiero absolutamente distinto para dos comunidades autónomas que para el resto de España. El régimen tras la Constitución y dicha disposición continúan vigentes, se restaura en Vizcaya y Guipúzcoa, y se incluye en los Estatutos de Autonomía: del País Vasco (1979); y de Navarra (1982). Los territorios forales gestionan íntegramente todo su régimen fiscal, y no las comunidades autónomas: Navarra sí, porque es una comunidad provincial; pero en el caso del País Vasco, cada una de las tres provincias, cada uno de los tres territorios forales, mantienen su propia administración fiscal, la cual gestiona todos los tributos, salvo la renta de aduanas, y los gravámenes a importación del IVA e Impuestos Especiales. Los territorios forales tienen competencia incluso para aprobar sus propias normas sobre los tributos que gestionan, salvo en el impuesto sobre la renta de los no residentes, el IVA e Impuestos Especiales.

Lo que hacen estas comunidades autónomas es pagar a la administración central una cantidad anual por las “cargas no asumidas”, llamada CUPO en el caso del País Vasco, y Aportación en el caso navarro. De acuerdo con los parámetros fijados en las leyes que desarrollan el concierto y el convenio, en principio, suponen la contribución de estos territorios al sostenimiento general de las cargas del Estado en la materia no transferida a estas comunidades autónomas, de modo que se prevé contribuyan con una cantidad a las competencias del Estado que no ejercen ellas

“2014, Año de Octavio Paz”

mismas; sin embargo, no se prevé legalmente ninguna contribución a la solidaridad con el resto de España. No hay que olvidar que tenemos a la primera y tercera regiones en PIB *per cápita* en este régimen. Además, el cálculo de este CUPO anual - de acuerdo con la Ley y con las negociaciones políticas entre ambas administraciones, que son el verdadero sustento de la cifra final que resulta a pagar por el CUPO o la aportación - según lo estudiado por De la Fuente, es incorrecto, y da un trato favorable al País Vasco y a Navarra. Este autor ha calculado que el exceso de financiación *per cápita* en el País Vasco puede ser de un 60 % con respecto al resto de las comunidades, 4,500 millones de euros anuales, que es el 6.89% del PIB vasco. Esta realidad es poco conocida y tiene poca visibilidad en el resto de España.

Aparte de las dos comunidades autónomas en régimen foral, las 15 comunidades autónomas restantes se encuentran en el régimen común. Dentro de este, en Canarias existen algunas peculiaridades, tiene un régimen fiscal parcialmente peculiar, porque está fuera del territorio aduanero de la Unión Europea, y no rige el IVA, sino otro impuesto indirecto, aunque sí participa en el régimen de fondos de nivelación.

El régimen común surge con la Constitución, cuando se da el comienzo del proceso de transferencia de competencias desde la administración central hacia las comunidades autónomas. En él proceso van a prevalecer los criterios políticos sobre los de eficiencia, sin previsiones a largo plazo. Consiste en ir cediendo competencias concretas a cada comunidad en un momento distinto, y en cada transferencia se valoran los medios materiales y personales, el coste que suponía para la administración central del Estado su prestación; la transferencia de la competencia va acompañada de la transferencia de los fondos necesarios, del derecho a percibir anualmente los fondos por parte del Estado a favor de la comunidad autónoma, para seguir gestionando en las mismas condiciones las competencias. Cada proceso de competencia lleva una negociación, no sólo del ámbito de misma, sino también del coste efectivo.

“2014, Año de Octavio Paz”

El cálculo, como señala Zornoza, no fue en todos los casos riguroso, estuvo sujeto también a negociación política y fue un sistema “provisional”. En España, es frecuente que lo que es calificado como provisional, acaba durando varias décadas; así, este sistema provisional se convirtió en definitivo en los años ochenta, y en alguna medida todavía está condicionando el sistema de financiación vigente. El sistema cedía competencias sobre gestión de tributos estatales muy limitados, con una importancia recaudatoria pequeña para el conjunto de la administración: impuesto de patrimonio, impuesto de sucesiones y donaciones, impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y tributos sobre el juego. Además, de la diferencia entre el cálculo de esta recaudación y el volumen de financiación que necesitaba para ejercer sus competencias cada comunidad autónoma, se completaba mediante una transferencia de fondos del Estado, que se llamaba la Participación en Ingresos del Estado, era la garantía de suficiencia de fondos, y la fuente principal de financiación con el tiempo; con ella, desde el momento en que se iba produciendo cada transferencia, se iba acumulando el fondo correspondiente a cada competencia y a cada comunidad y posteriormente, cada año se iba actualizando por el índice de Ingresos Tributarios del Estado (ITE): así, la financiación de las comunidades autónomas va creciendo, sustancialmente, en la misma proporción que crece la recaudación tributaria del Estado.

Este esquema generaba diferentes problemas; entre ellos que las comunidades autónomas se convirtieron en gestoras sólo de gasto, apenas de ingreso. Esto fue un estímulo al gasto; los gobernantes autonómicos pretendían gastar para obtener su reelección sin sufrir el desgaste político de exigir impuestos a sus ciudadanos, porque ese coste lo soportaba la administración central, y las comunidades autónomas sólo se limitaban a decir que la financiación era insuficiente y que era responsabilidad de la administración central. Zornoza calificó a la situación de irresponsabilidad política en el gasto, y De la Fuente lo llama una restricción presupuestaria blanda. Ya en los años noventa se empezó a denunciar el problema, y comenzaron

“2014, Año de Octavio Paz”

a presentarse demandas de corresponsabilidad fiscal para que las comunidades autónomas tuvieran también cierta responsabilidad en el ingreso. Esto iba unido a las demandas políticas de tener más autonomía financiera en ciertas comunidades por parte de determinados partidos, sobre todo en Cataluña. Con ello se fue abriendo un proceso de reforma de sistema en el que se iba dando progresivamente más responsabilidad fiscal a las comunidades autónomas.

En 1993 la participación en ingresos del Estado se divide en dos tramos: se desgaja del general un 15% del IRPF, que a partir de ese momento no va a evolucionar conforme al sistema de Ingresos Tributarios del Estado, sino en función de la recaudación correspondiente al IRPF de cada territorio, pero seguía gestionado por el Estado, por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En 1996 se da competencia normativa sobre ese tramo a las comunidades autónomas, y pueden elevar o bajar el tipo de impositivo del IRPF; aparte, se les da competencias normativas sobre los tributos cedidos que ya gestionaban, hasta entonces sólo con normativa estatal. Lo cual en la segunda mitad de los años noventa -que fue un período de expansión económica- generó una competitividad fiscal a la baja. Las comunidades ejercieron esas competencias no para aumentar su responsabilidad sobre el gasto, sino para promover la idea de que ellas bajaban los impuestos a sus ciudadanos, porque el resto de la financiación seguía creciendo con arreglo de los ingresos del Estado, resultando que en años de expansión la gran elasticidad del sistema tributario Español les permitía estas políticas. El caso del impuesto sobre sucesiones y donaciones es el más llamativo, ya que en algunas comunidades prácticamente ha desaparecido, y en otras se ha mantenido como gravamen progresivo alto. De modo que se ha ejercido autonomía, pero en algunos casos llegando a unas situaciones de desigualdad excesivas.

En 2001 se volvió a reformar el sistema, cediéndose nuevos tributos: fundamentalmente el impuesto sobre la electricidad y el de matriculación de vehículos nuevos; se dio más

“2014, Año de Octavio Paz”

competencias normativas sobre impuestos cedidos, más abanico de posibilidad de aumentar la normativa en el tramo propio, se aumentó el porcentaje de cesión que evolucionaba autónomamente: en el IRPF se fijó en el 33%, en el IVA el 35%, y en impuestos especiales el 40%; pero el resto de la financiación seguía amparado con un fondo estatal llamado de suficiencia, que completaba la financiación autonómica y que seguía evolucionando siendo heredero de las cuantías fijadas en el modelo inicial desde los años ochenta; además, con la cláusula de que la financiación según el sistema anterior funcionaba con un mínimo. Ninguna comunidad podía perder financiación respecto a ese estándar inicial.

Desde esa situación se llega al modelo vigente que se aprobó en el año 2009. Aquí las circunstancias políticas influyeron todavía más en la reforma, especialmente por la situación en Cataluña, con el nuevo estatuto que se aprobó en 2006, con sus vicisitudes, referéndum, sentencia del Tribunal Constitucional, que ha derivado en una situación muy complicada, con dos partidos con un respaldo electoral muy importante, pidiendo directamente la independencia. La situación de Cataluña condiciona claramente toda la reforma del sistema, porque se trata específicamente de mejorar la financiación de la región. Esto hace que se llegue al modelo que es fruto de un acuerdo, en un órgano consultivo en el que participa tanto el gobierno del Estado, como los gobiernos de cada una de las comunidades autónomas; el modelo fue acordado por todas ellas sin ningún voto en contra, solo con seis abstenciones. El modelo resultante es complejo y muy poco transparente. ¿Por qué? Porque parte de una negociación política que trata de determinar qué financiación se va a dar a cada comunidad autónoma, para posteriormente, hacer un montaje técnico, que permita dar normas generales que den como resultado el objetivo previamente deseado.

El sistema vigente parte de aumentar la autonomía de las comunidades autónomas en materia fiscal: la participación en los impuestos estatales aumenta al 50% en el IRPF, al 50% en IVA, y al 58% en los impuestos especiales (fundamentalmente en hidrocarburos y tabaco); y se aumentan

“2014, Año de Octavio Paz”

las competencias normativas en IRPF. Aparte de en mínimos exentos y deducciones, la mitad del impuesto es una tarifa autonómica completamente propia, que se puede modificar sin límites, aunque la gestión se mantiene en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que les transfiere su recaudación anualmente tras unas entregas a cuenta. Aumentan los fondos en los que las comunidades ejercen su autonomía, hasta un 86% de su financiación total en 2011.

Pero junto a esta financiación tributaria, sigue habiendo un sistema de fondos de nivelación para las comunidades por parte del Estado, para tratar que el sistema de financiación sea homogéneo. ¿Cómo se calculan estos fondos en el sistema vigente? El principio básico es que se parte de la financiación del año base en 2009, donde se disponían datos de 2007. Así, ninguna comunidad puede tener menor financiación que la que tuvo en el año 2007. Lógicamente, si a partir de ahí se quiere mejorar unas comunidades autónomas sin perjudicar a otras con los mismos fondos, es imposible. La solución del gobierno: fondos adicionales al sistema. En el año 2009, cuando ya la crisis económica había estallado en España, la disminución de ingresos fiscales era importante. Porque ya la caída de los ingresos fiscales, desde que estalló la crisis, había llegado a ser de 7 puntos del PIB, y sin embargo, se destinan 11 mil millones de euros por parte del Estado para aumentar los fondos de nivelación de las comunidades autónomas, lo que permite mejorar a unas más que a otras, mejorando a todas.

El sistema se desglosa en una multitud de fondos muy complejos. En primer lugar, se diferencian dos bloques: entre servicios públicos fundamentales, sanidad y educación sobre todo; y el resto. El sistema de financiación de servicios públicos fundamentales es bastante racional; se pretende alcanzar una igualdad de financiación para un igual esfuerzo fiscal y un igual ejercicio de competencias, que es la correcta interpretación del principio de igualdad constitucional. Con ese fin, se establece un cálculo de las necesidades globales de financiación de las comunidades autónomas para dichos servicios, que se fijan en 75% de los tributos cedidos del conjunto de España; se le suman los recursos adicionales del nuevo sistema, y determinadas dotaciones

“2014, Año de Octavio Paz”

complementarias anteriores. Este volumen global constituye el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que se distribuye entre las comunidades autónomas, con base en los siguientes criterios.

Se crea el concepto de “población ajustada” o “unidad de necesidad”; a estos efectos, por lo tanto, las comunidades autónomas no tienen habitantes, tienen habitantes ajustados. Para este concepto, la población pondera en un 30%. Hay una población protegida en sanidad, que se distribuye en siete grupos de edad, que pondera de forma diferente, más en los niños pequeños y en las personas mayores y menos en las personas de mediana edad. El 38% de la financiación se distribuye con base en este criterio. El 20.5 % de población entre 0 y 16 años porque es la población sujeta al sistema de educación obligatoria en España; para otros servicios sociales de población mayor a 65 años, que es el 8.5% y luego pequeñas cuantías, porque se entiende que determinados servicios tienen un mayor coste de prestación en determinadas circunstancias.

El modelo y la ponderación son discutibles, López Laborda señala que la superficie y la dispersión están poco valoradas; naturalmente, cada comunidad defiende los criterios de distribución que a ella le favorece; las más pobladas, como Andalucía y Cataluña defienden que se pondere más la población. Las comunidades interiores, despobladas, como Aragón y Castilla-León piden valorar más la superficie y la dispersión. Con todo, el modelo es admisible y es bastante razonable para su objetivo: obtener los mismos recursos en servicios públicos fundamentales por unidad de necesidad.

“2014, Año de Octavio Paz”

POBLACIÓN AJUSTADA

Variabes	Ponderación
Población	30%
Superficie	1,8%
Dispersión	0,6%
Insularidad	0,6%
Población protegida	
distribuida en 7 grupos de edad	38%
Población mayor de 65	8,5%
Población entre 0 y 16	20,5%

Con esta distribución de las necesidades globales de financiación para los servicios fundamentales por comunidades autónomas, y tras restar el 75% de la recaudación “normativa” (viene a ser la previsible) de tributos cedidos en cada comunidad, se obtiene una cuantía que constituye la llamada transferencia de garantía de cada comunidad. Ésta puede ser negativa o positiva; en el primer caso, porque la capacidad tributaria de las comunidades autónomas puede ser suficiente o más que suficiente para la valoración de las necesidades de gasto que resultan del sistema. De hecho, la última valoración de que se dispone, la de 2011, indica que hay tres comunidades autónomas que resultan con una transferencia de garantía negativa por lo que tienen que aportar fondos para ayudar a financiar al resto de las comunidades: por muy pequeña cuantía esta Baleares, y las dos comunidades que tienen una transferencia de garantía negativa

“2014, Año de Octavio Paz”

importante son, como es lógico, Cataluña y Madrid, que de acuerdo al esquema de PIB per cápita anual -y excluyendo a las dos comunidades, País Vasco y Navarra que están fuera del sistema-, son las dos de PIB *per cápita* más alto; por ello, es coherente que sean las dos que ayuden a financiar los servicios fundamentales de las comunidades con PIB per cápita más bajo.

El modelo, además, tiene prevista su evolución: el cálculo de necesidades de financiación se actualizará cada año con arreglo a los ingresos tributarios del Estado, pero se calcula cada año la población ajustada, considerando las variaciones de población, etc., y esto no pasaba en el sistema anterior.

Así, la financiación de los servicios fundamentales puede calificarse de bastante racional, pero para el resto de servicios se introduce una maraña de fondos muy complejos y bastante irracionales, que complican enormemente el sistema y dan lugar a resultados no tan certeros como los que da la parte anterior del sistema. Esta parte sigue la mecánica del sistema de 2001. La financiación de los servicios públicos no fundamentales se calcula restando a las necesidades globales de financiación (las del sistema anterior para cada comunidad autónoma, que son las heredadas históricamente), las de los servicios públicos fundamentales calculadas por el nuevo sistema. Se financian con el 25% de la recaudación normativa de tributos cedidos de cada comunidad que se había dejado fuera del sistema de financiación de los fundamentales. Y la financiación mínima se trata de consolidar de modo que la diferencia entre ese 25% y la financiación histórica sea objeto de otro fondo, llamado Fondo de Suficiencia Global, que completa también en sentido positivo o negativo la financiación de cada comunidad. De modo que igualmente, puede haber transferencias positivas o negativas. Aquí el resultado es aleatorio.

En el año 2011 dos comunidades tienen un fondo de suficiencia negativo: Valencia y Baleares, sin razones lógicas que sustenten este resultado. Hay dos comunidades que tienen un beneficio muy importante de este fondo, Cantabria y la Rioja, y tampoco existe razón lógica que lo

“2014, Año de Octavio Paz”

justifique. Este fondo va a evolucionar como el sistema antiguo, en función del porcentaje de ingresos tributarios del Estado, porcentaje que en varios años ha sido negativo.

Pero además de todo lo anterior, se crearon dos fondos llamados Fondos de Convergencia.

El primero de ellos es el Fondo de Cooperación, para tratar de aumentar la solidaridad y estimular la convergencia regional en términos de renta. Con una aportación del Estado, que no proviene del sistema anterior, de unos 1,800 millones de euros y que se actualizará con arreglo a los ingresos tributarios del Estado, es una subvención incondicionada, para gasto corriente o de inversión, que se distribuye sólo a algunas comunidades autónomas que cumplen unos requisitos muy alambicados:

- las que tienen un PIB por habitante inferior al 90% de la media de los 3 últimos años;
- las que cuentan con una densidad inferior al 50% de la media del último año;
- las que presentan un crecimiento de población inferior al 90% de la media de los 3 últimos años, y además cuentan con una densidad inferior de 1.25 de la media del último año.

El segundo fondo que completa el sistema es el Fondo de Competitividad, que tiene un doble objetivo declarado: por un lado, reforzar la equidad, reducir las diferencias de financiación por habitante ajustado (consecuencia del sistema de financiación de servicios públicos no fundamentales, como hemos visto); y por otro, mejorar la eficiencia, como incentivo a la autonomía y capacidad fiscal. Tiene por ello dos componentes. Primero el de equidad, que trata de que a las comunidades que salen peor con el sistema se les desagravie algo; son beneficiarias las que tienen una relación entre su financiación por habitante ajustado y la financiación por habitante ajustado media inferior a 1. Y el segundo componente llamado de eficiencia, que incluye a aquellas comunidades que tienen una relación entre su financiación por habitante ajustado y la financiación por habitante ajustado media inferior a su índice de capacidad fiscal

“2014, Año de Octavio Paz”

por habitante ajustado (siendo la capacidad fiscal la recaudación normativa por tributos cedidos, salvo que la real sea inferior); es decir, las comunidades con una capacidad fiscal mayor, las más ricas serán compensadas, fundamentalmente a Cataluña y Madrid. Con ello se han estado instaurando fondos para compensar a las de menor renta, pero finalmente se creó un fondo para compensar a las de renta mayor, con una aportación de 3 mil millones de euros al año, y que se actualizará con arreglo a los ingresos tributarios del Estado. Evidentemente este fondo distorsiona el sistema, y es un anticipo de una demanda de las fuerzas políticas catalanas y no sólo de las nacionalistas: el llamado principio de ordinalidad, según el cual, después de aplicarse todo el sistema de financiación, ninguna comunidad autónoma puede quedar en una situación peor del *ranking per cápita* del que tenían previamente a la aplicación del sistema.

Aparte de todo ello, el artículo 158,2 de la Constitución Española establece un Fondo de Compensación Interterritorial, con inversiones directas del Estado en las comunidades de menor renta.

A continuación se presenta un cálculo no oficial realizado por el profesor De la Fuente, y por lo tanto, sujeto a determinadas estimaciones. Lo que se presenta en este resumen para el año 2011, es la financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas y las diferencias entre unas y otras. El índice, tomando 100 como media de financiación entre unas comunidades y otras, da como resultado diferencias importantes. La Rioja tiene un 120%, Cantabria un 119.1% (recordemos que eran las beneficiadas por el fondo de suficiencia), frente a las que tienen una financiación menor, Murcia con 94.7 % y Comunidad Valenciana con 92.5 %. Existen unas diferencias superiores a 20 puntos entre las mejor y las peor financiadas sin razones que lo justifiquen. Con la aplicación del sistema, prácticamente están en la media Madrid y Cataluña; Cataluña con un 99.6 y Madrid con un 100.2; en los sistemas anteriores salían peor paradas y ahora están en torno a la media. Esta es la realidad del resultado del sistema vigente, y parece que no responde al principio de equidad. Pero además, el sistema seguía lastrado por el

“2014, Año de Octavio Paz”

escaso fomento de la eficiencia y la responsabilidad de las comunidades autónomas, permaneciendo la creencia de que el Estado terminará realizando inyecciones al sistema sin contrapartidas; y porque siguen teniendo competencias de gasto, y aunque tienen muchas competencias normativas sobre tributos cedidos, la gestión corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y la visibilidad de los ciudadanos sobre la gestión del ingreso es que corresponde al Estado, y que como ya se ha mencionado, la Comunidad Autónoma sólo gasta.

FINANCIACIÓN EFECTIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS

POR HABITANTE AJUSTADO: LIQUIDACIÓN 2011 (Autor: De la Fuente)

CCAA	FIN. EF.	POR HAB. AJUSTADO	ÍNDICE
Cataluña	16.345	2.187	99,6
Galicia	6.899	2.325	105,9
Andalucía	17.378	2.105	95,9
Asturias	2.647	2.358	107,4
Cantabria	1.547	2.615	119,1
La Rioja	865	2.634	120,0
Murcia	2.989	2.079	94,7
Com. Valenciana	10.212	2.030	92,5
Aragón	3.348	2.363	107,6

“2014, Año de Octavio Paz”

C. La Mancha	4.789	2.158	98,3
Canarias	4.623	2.100	95,7
Extremadura	2.811	2.411	109,8
Baleares	2.513	2.260	102,9
Madrid	13.507	2.201	100,2
Cast. y León	6.571	2.397	109,2
TOTAL	97.043	2.195	100

El resultado de la evolución del sistema de financiación en las comunidades autónomas ha sido insuficiente para los servicios que estaba prestando. Habría que estudiar con más profundidad si la gestión ha sido la adecuada a la que deberían haber llevado a cabo las comunidades autónomas en las competencias que han ejercido.

En cuanto a la deuda pública, el problema de endeudamiento de la administración de las comunidades autónomas debe enmarcarse en la evolución del conjunto de la deuda pública española. Puede partirse del año 2000, cuando España cumplía el límite del 60% de deuda, -que fue el que permitió que ingresase en el euro-: existía entonces para el conjunto de las administraciones, un porcentaje del 59.4% del cual, 49.9% era de Administración Central y 6.3% era de comunidades autónomas; el resto, de pequeña cuantía de administración local y seguridad social. La gran expansión económica que tuvo España durante 2000 y 2007 hizo que disminuyera el total de deuda del 59.4% al 36%; la disminución de ese porcentaje se debe en alguna medida, al espectacular aumento del PIB nominal en aquellos años, que pasó de 629, 000,000 en el año 2000 a 1,000, 053, 000 en 2007. La disminución se produjo sobre todo en la Administración Central, del 49.9% al 30.1%, y poco en las comunidades autónomas de 6.3% al

“2014, Año de Octavio Paz”

5.8%. Esto indica un sobredimensionamiento del gasto de las comunidades en aquellos años. Para el año 2012, la deuda pública global ha aumentado 50 puntos, del 36.6% al 86%, globalmente ha aumentado un 136.4%, pero en las comunidades autónomas aumentó mucho más, del 5.8% al 18%, un 210.3%. El PIB nominal ha disminuido en esos cinco años, y eso explica en parte el aumento al ratio, pero sin duda el colapso fiscal es importante, hasta el punto que si se observan sólo los últimos seis meses, la deuda global ha aumentado para el total de las administración 6.3 puntos y para las comunidades autónomas ha aumentado un punto en seis meses; con un PIB decreciendo que aumenta al ratio. En el tercer trimestre se da un crecimiento del PIB, de por lo menos el 0.1%, y aunque se desea que eso sea un buen augurio, esta es la situación global.

EVOLUCION DEUDA PUBLICA ESPAÑOLA (% PIB)

	ADMINISTRACION		COMUNIDADES	PIB (Mill. €)
	TOTAL	CENTRAL	AUTONOMAS	
2000	59,4	49,9	6,3	629.907
2007	36,3	30,1	5,8	1.053.161
2012	86,0	73,9	18,0	1.029.002
2013 (30-6)	92,3	80,1	19,0	1.022.164

Si se desciende a la situación de las comunidades autónomas en 2012, se percibe una gran dispersión, hay una media del 18 %, pero existe una comunidad autónoma como la valenciana, con un 29.40% de deuda autonómica. Aquí influye sin duda, lo mencionado con anterioridad, que era la que peor financiación efectiva por habitante ajustado tenía, sin duda hay más

“2014, Año de Octavio Paz”

explicaciones, pero ese uno de los factores. Aparece Castilla-La Mancha con un 28.20% sin razones que lo justifiquen, Cataluña con un 25.40, un volumen de deuda muy elevado, en términos absolutos, el más elevado, 50 mil millones de euros. Sin embargo, en el otro extremo, hay comunidades como Madrid con sólo 10.7% y con un sistema de financiación semejante al de Cataluña y País Vasco con un 11%, pero debe recordarse que su sistema fiscal y de financiación les permite ese desahogo de endeudamiento.

Deuda de las Comunidades Autónomas (2012)

CCAA	Millones €	% PIB
Andalucía	20.544	14,60%
Aragón	4.606	13,70%
Asturias	2.675	12,10%
Cantabria	2.032	15,70%
Castilla y León	7.586	13,80%
Castilla La Mancha	10.190	28,20%
Canarias	4.687	11,30%
Cataluña	50.489	25,40%
Extremadura	2.436	14,60%
Galicia	8.228	14,60%
Islas Baleares	5.776	21,60%
Murcia	4.628	16,90%

“2014, Año de Octavio Paz”

Madrid	20.130	10,70%
Navarra	2.809	15,50%
País Vasco	7.204	11,00%
La Rioja	1.045	13,10%
Comunidad Valenciana	29.437	29,40%
TOTAL:	185.379	18,0 %

Llegados a este punto, se ha tratado en estos últimos años de cambiar la senda de endeudamiento global y de las comunidades autónomas. La Unión Europea, en el marco de la crisis de la deuda soberana de todos los países del Euro, es la impulsora de cambios sustanciales en el régimen de gestión del gasto y del déficit de deuda en España. Se establecen reglas europeas en materia presupuestaria con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza: se establece un compromiso de saldo estructural equilibrado. Estas reglas se trasladan al ordenamiento jurídico nacional cuando se reforma el artículo 135 de la Constitución española el 27 de septiembre de 2011, que introduce normas sobre la actividad presupuestaria: un límite de déficit estructural remitido al que establezca la Unión Europea; un límite de deuda remitido al establecido también por ésta; se asienta en la Constitución la prioridad absoluta del servicio de gastos de intereses y amortización del capital de la deuda pública, prioridad absoluta sobre cualquier otro concepto de gasto; y se prevén algunas excepciones a los límites para casos de catástrofe natural, recesión grave, etc.

El artículo 135 de la Constitución Española queda redactado como sigue:

“2014, Año de Octavio Paz”

«1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

“2014, Año de Octavio Paz”

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.»

Se desarrolla por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Ley Orgánica 2/12, del año 2012, el 27 de abril, aplicable a todas las Administraciones: para las Comunidades Autónomas supone menor autonomía, una restricción presupuestaria más dura. Se establece un límite de déficit estructural (cero para Estado y Comunidades Autónomas en 2020), no déficit real, tratando de disociar dentro del déficit público, lo que es un déficit cíclico en función de la evolución de la situación económica, que si es de crecimiento económico dará lugar a un aumento importante de los ingresos públicos y si es de recesión, como ha ocurrido en estos años en España, dará lugar a una disminución de los ingresos públicos. Los cálculos, nada más son estimaciones, son complejos, pero tienen un componente estabilizador, porque en los

“2014, Año de Octavio Paz”

años de crecimiento puede llegar a exigir un superávit cíclico, pero en los años de recesión permitirá un déficit cíclico, aunque el déficit estructural sea cero.

También se establece un límite en la deuda pública, que en el año 2020 deberá ser del 60% del PIB; incluso, se distribuye ya entre la Administración Central en un 44%; en un 13% para las comunidades autónomas, y en un 3% para las corporaciones locales. Se establece una “cláusula de no rescate” por el Estado de la deuda de las comunidades autónomas, para evitar el contagio del comportamiento fiscal inadecuado. Pero a la vez se permiten medidas extraordinarias de apoyo a liquidez de las comunidades autónomas, porque algunas estaban en una situación en la que no podían acceder a los mercados financieros y no podían ni pagar sus facturas a proveedores. Una de las medidas ha sido un fondo para la financiación de pagos a proveedores, por medio del cual el Estado otorga créditos a las comunidades para que pueda pagar sus deudas. Además se establece un fondo de liquidez autonómica, también basado en sistema de créditos, por el cual, el Estado paga directamente vencimientos de deuda pública de las comunidades autónomas. Extraordinariamente dotado con 18 mil millones de euros en 2012, y 23 mil millones en 2013; el 35% de estos fondos, 14,380 millones se han destinado a Cataluña.

La Ley Orgánica también establece una regla de gasto: un límite al aumento anual del mismo, en función de una tasa de referencia al incremento del PIB a medio plazo, que es la media del incremento potencial de 10 años: los 5 años anteriores, el corriente y los 4 años siguientes. Está corregido por los efectos de las medidas discrecionales sobre impuestos: si aumentan la recaudación, aumenta el límite de gasto; si disminuyen la recaudación, disminuye el límite de gasto.

Asimismo se establece un procedimiento detallado para fijación de objetivos de estabilidad, y su seguimiento, medidas para el incumplimiento, sistemas de alerta temprana, advertencias, y sistemas de prevención que pueden llegar a prohibición de endeudamiento, y se pueden incluso

“2014, Año de Octavio Paz”

implantar medidas coercitivas: depósitos coercitivos en el banco de España, sanciones y en algún caso extremo, la intervención y la ejecución forzosa por parte del Gobierno central de las medidas que deban adoptarse en las comunidades autónomas. Por cierto que en todo este esquema, el Parlamento tiene muy poco espacio. Todo está subordinado, primero a los objetivos de estabilidad de la Unión Europea; todo el seguimiento y las medidas van a ser propias del gobierno, no de las cortes, con algunos órganos consultivos: ya se ha aprobado la Ley Orgánica de Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre), y seguirá funcionando el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano mixto del Estado y las Comunidades Autónomas.