

**DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN  
AUTONÓMICA DE LA LEY 22/2009.**

**COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

**Consejo de Política Fiscal y Financiera  
Comité Técnico Permanente de Evaluación  
Grupo de Trabajo**

**Julio de 2015**

**ÍNDICE**

|                                                                                 | <b>Página</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>INTRODUCCIÓN .....</b>                                                       | <b>3</b>      |
| <b>ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>                                             | <b>5</b>      |
| <b>1. SUFICIENCIA FINANCIERA Y EQUIDAD .....</b>                                | <b>7</b>      |
| <b>1.1 Recursos adicionales que se incorporan al Sistema .....</b>              | <b>8</b>      |
| <b>1.2 Necesidades de Financiación .....</b>                                    | <b>9</b>      |
| <b>1.3 Fondos de Convergencia Autonómica .....</b>                              | <b>14</b>     |
| <b>1.3.1 Fondo de Competitividad .....</b>                                      | <b>14</b>     |
| <b>1.3.2 Fondo de Cooperación .....</b>                                         | <b>17</b>     |
| <b>1.4 Financiación de los Servicios Públicos Fundamentales .....</b>           | <b>17</b>     |
| <b>1.4.1 El gasto .....</b>                                                     | <b>17</b>     |
| <b>1.4.2 El Ingreso .....</b>                                                   | <b>22</b>     |
| <b>2. AUTONOMÍA FINANCIERA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL .....</b>                | <b>25</b>     |
| <b>3. LEALTAD INSTITUCIONAL .....</b>                                           | <b>28</b>     |
| <b>Mención especial a la variación de tipos impositivos del IVA y los IIEE.</b> | <b>28</b>     |
| <b>4. CONCLUSIÓN .....</b>                                                      | <b>33</b>     |
| <b>ANEXO NUMÉRICO .....</b>                                                     | <b>35</b>     |

## **INTRODUCCIÓN**

El presente documento ha sido elaborado por la Comunidad Autónoma de Andalucía en el marco del Grupo de Trabajo del Comité Técnico Permanente de Evaluación para el análisis de los efectos de la aplicación del Sistema de financiación actual, cuya creación fue acordada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante, CPFF) con fecha 21 de marzo de 2013.

Esta Comunidad Autónoma se propone trabajar en el tratamiento y análisis de los datos obtenidos de la aplicación del Sistema de Financiación Autonómica vigente (en adelante, el Sistema 2009), dentro de una primera fase en la hoja de ruta señalada por el Grupo de Trabajo, a fin de realizar un diagnóstico acerca del comportamiento del actual Sistema como paso previo de cara a un potencial proceso de reforma.

El punto de partida es la aprobación del Sistema 2009, en el seno del CPFF, a través del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía (en adelante, Acuerdo 6/2009), que adoptó carácter legal mediante la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante, Ley 22/2009).

De una lectura de los objetivos planteados en dicho Acuerdo e introducidos en la exposición de motivos de la Ley, y de los datos obtenidos tras varios años en los que el Sistema viene surtiendo sus efectos y cinco ejercicios liquidados con arreglo a sus disposiciones, puede obtenerse evidencia tanto de la evolución del propio Sistema 2009 como del grado de cumplimiento de tales objetivos.

Esos objetivos tienen que ver, en última instancia, con la observancia de los principios que fundamentan la financiación autonómica y que encuentran cobertura en la Constitución Española y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA) y son ellos los que van a conformar la estructura de este documento.

El progreso en la materialización de estos principios llevó a Andalucía, junto con el resto de CCAA, a aceptar el Sistema 2009. Debe tenerse en cuenta que el sistema aprobado por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regula el Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (en adelante, Sistema 2001), había revelado diversos inconvenientes que el Sistema de 2009 pretendía resolver.

Así pues, ante una manifiesta insuficiencia de recursos, el Estado aportó recursos adicionales para atender las crecientes necesidades de servicios de la población, de un modo especial, los relativos al Estado del Bienestar.

También, ante una evidente desigualdad en la financiación de la prestación de servicios, el Sistema 2009 garantizaría un mismo nivel de financiación por habitante para los servicios públicos fundamentales (en adelante, SSPPFF). Se eliminaban fondos específicos, modulaciones y garantías de mínimos que distorsionaban la equidad y la transparencia del mismo. Se introducían, por el contrario, los denominados Fondos de Convergencia Autonómica para disminuir las diferencias de financiación de las CCAA y favorecer el equilibrio económico territorial.

Además, ante una escasa autonomía financiera de las CCAA, los porcentajes de cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF), del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA) y de los Impuestos Especiales de Fabricación (en adelante, IIEE) fueron notablemente incrementados, aumentando así el porcentaje de ingresos tributarios en la financiación autonómica frente al de transferencias, así como la capacidad normativa de las CCAA sobre los tributos cedidos.

Finalmente, la introducción del concepto de población ajustada -en el que la principal variable a considerar era la población y se introducía también población en edad escolar y la población protegida de 0 a 4 años- no sólo iba a garantizar la equidad y suficiencia estática del Sistema 2009 al cuantificar las necesidades de financiación de los SSPPFF en condiciones de igualdad, sino que la actualización anual de sus variables suponía una mejora y garantía de esa equidad y de la suficiencia dinámica del Sistema.

A lo largo del texto habrá ocasión de analizar, con base en los datos relativos al actual Sistema 2009, su evolución y los indicios que se muestran respecto a las mejoras que debía representar para el conjunto de CCAA.

De este modo, como se ha apuntado anteriormente, la estructura de este documento atiende a los principios más relevantes que cimentan la financiación autonómica y que se concretaron en los distintos objetivos que impulsaron la aprobación del Sistema 2009.

El primer apartado hace referencia a la suficiencia financiera y la equidad, para lo cual el análisis pasa, ineludiblemente, por los recursos adicionales incorporados por el Estado al Sistema, la determinación de las necesidades globales de financiación, la introducción de los Fondos de Convergencia Autonómica y la financiación de los SSPPFF. El segundo apartado analiza el grado de consecución de los principios de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal. El tercer apartado se refiere al cumplimiento del principio de lealtad institucional. En el último apartado se incluyen las principales conclusiones del presente documento.

## **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Antes de abordar los distintos apartados en que se estructura este texto, resulta obligado referirse, de manera expresa, a ciertas cuestiones de carácter metodológico que marcan el desarrollo del presente documento.

En primer lugar, dado que el objeto de este documento es el análisis de la aplicación del Sistema 2009, se abstiene de realizar propuestas de carácter normativo.

En segundo lugar, al tratarse de un documento que formará parte de otro, de carácter global, en el que el Estado consolidará los estudios que las CCAA presenten, únicamente se hacen referencias a ellas, de manera individualizada, a modo ilustrativo o respecto de situaciones en las que el comportamiento de una sea destacable respecto a las demás.

Debe insistirse en que el diagnóstico a realizar recae exclusivamente sobre el comportamiento del Sistema 2009, es decir, sobre el conjunto de recursos y mecanismos que la Administración estatal reúne de manera estructurada para la financiación de las funciones y servicios que ha ido transfiriendo de manera progresiva a las CCAA.

A este respecto, hay que señalar que esta labor de análisis coincide en el tiempo con el informe, auspiciado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas, relativo a la incidencia territorial de los presupuestos públicos de gasto e ingreso, con detalle de sus distintos componentes. Este estudio es heredero, en cierto modo, de anteriores estudios sobre las denominadas Balanzas Fiscales, en los que se pretendía obtener un saldo de la imputación territorial de ingresos y gastos del sector público a través de distintos enfoques.

Sin embargo, el análisis que se realiza a lo largo de este documento sólo atiende al funcionamiento del Sistema 2009, no persiguiendo en absoluto los fines del citado estudio, que se lleva a cabo paralelamente en el tiempo. Así pues, si este documento incluye una referencia al gasto en SSPPFF lo hace con el único propósito de conocer la suficiencia en la financiación de este tipo de servicios.

Consecuencia también de que dicho diagnóstico se centre únicamente en el Sistema 2009, supone prescindir de la consideración de otros ingresos que las CCAA pueden obtener de diversas fuentes de financiación, como contempla la Constitución y detalla el artículo 4 de la LOFCA. Queda, por tanto, al margen, cualquier otro tipo de ingresos que puedan suponer transferencias tanto de carácter condicionado como incondicionado, corrientes o de capital, procedentes de otras administraciones. De manera expresa, no se consideran las transferencias recibidas de los Fondos de Compensación de Interterritorial ni los ingresos obtenidos de Fondos provenientes de la Unión Europea, ya que el objeto de éstos, consistente en hacer efectiva la política

de cohesión territorial de España o de la Unión Europea, excede del ámbito del Sistema de Financiación Autonómica, cuya finalidad es únicamente la de asignar recursos a las CCAA para financiar los servicios públicos transferidos por el Estado.

Dentro de estos límites, los datos utilizados para la realización del diagnóstico se han obtenido, básicamente, de las liquidaciones definitivas del Sistema 2009 del periodo 2009-2013, siempre en términos de competencias homogéneas, así como de la información adicional suministrada en el Grupo de Trabajo sobre las entregas a cuenta de 2014.

Asimismo, como el Sistema 2009 sólo es aplicable a las CCAA de régimen común, no se hará mención alguna al régimen de financiación que caracteriza a los territorios forales.

Por último, no se considera tampoco el Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Aunque se trata de un régimen especial que viene a complementar los recursos que esta Comunidad Autónoma obtiene del Sistema, se ha optado por no incluirlo en el análisis, por no considerarse recursos proporcionados por el Sistema y para no distorsionar los resultados medios del mismo y del resto de CCAA.

## 1. SUFICIENCIA FINANCIERA Y EQUIDAD

El apartado Uno.f) del artículo segundo de la LOFCA consagra la suficiencia financiera de las CCAA como principio inspirador del Sistema de Financiación de las CCAA. A través de dicho principio se garantiza que las CCAA dispongan de recursos suficientes para financiar el ejercicio de las competencias propias que han ido asumiendo en virtud de la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, la suficiencia financiera global de un Sistema de Financiación Autonómica, esto es, la determinación de los recursos necesarios y suficientes de los que deben disponer las CCAA para la prestación de los servicios transferidos por el Estado y que han sido asumidos en virtud de las competencias que tienen encomendadas, ha sido siempre una cuestión condicionada por las restricciones presupuestarias de cada momento.

En ninguna ocasión se ha abordado este tema desde un punto de vista técnico basado en los costes de provisión o incluso en los gastos, sino que los sucesivos sistemas de financiación autonómica han ido solventando la cuestión referida a la valoración de las necesidades globales de los mismos, considerando como punto de partida el statu quo del anterior, al que han ido añadiendo una serie de recursos adicionales.

De esta forma, la discusión de la suficiencia global de los sistemas de financiación autonómica se ha obviado, trasladándose el debate a la determinación de la distribución del volumen de recursos que permita garantizar la igualdad de acceso a los servicios públicos de todos los ciudadanos con independencia del lugar de residencia, esto es, a una discusión de suficiencia relativa.

La suficiencia relativa o equidad se ha tratado en los sucesivos sistemas aplicando fórmulas matemáticas, más o menos complejas, basadas en distintas variables objetivas, con las que se pretendía aproximar el coste medio de prestación de una unidad de servicio público o unidad de necesidad. Sin embargo, el mantenimiento del statu quo inicial basado en el coste efectivo de los servicios transferidos, la introducción de fondos o reglas *ad hoc* que han modulado el resultado inicial equitativo, así como la evolución de los recursos puestos a disposición de las CCAA, han propiciado que la corrección de las desigualdades sea de nuevo uno de los objetivos fundamentales de cada uno de los siguientes sistemas de financiación autonómica.

El principio de equidad en los servicios públicos fundamentales se encuentra recogido en el apartado Uno.c) del artículo segundo de la LOFCA. Según el mismo, dicho principio garantiza un nivel equivalente de financiación de estos servicios con independencia de la Comunidad Autónoma de residencia.

La Ley 22/2009 así lo recoge y lo instrumenta a través de la creación del denominado Fondo de Garantía (en adelante, FG). Dicho FG tiene por objeto

garantizar que las CCAA reciban los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad para la prestación de los SSPFF.

Por otra parte, la Ley 22/2009 pretende dar pleno cumplimiento a ambos principios a través de los denominados Fondo de Suficiencia Global y Fondo de Competitividad. El primero de ellos, que constituye el mecanismo de cierre del Sistema 2009, viene a cubrir la diferencia entre las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma y la suma de la capacidad tributaria y las transferencias recibidas del FG, buscando como objetivo asegurar la suficiencia en la financiación de la totalidad de las competencias. El Fondo de Competitividad, que se nutre de recursos adicionales del Estado, está destinado, básicamente, a reducir las diferencias en la financiación homogénea per cápita de las CCAA.

Con estas premisas, en este apartado del presente documento se van a analizar distintos aspectos del Sistema diseñado en la Ley 22/2009 y se va a valorar su contribución efectiva al cumplimiento de estos dos principios.

#### **1.1. Recursos adicionales que se incorporan al Sistema.**

La Ley 22/2009 incidió positivamente en el avance de la suficiencia financiera de las CCAA, al incorporar al Sistema 2009 recursos adicionales de forma gradual, por importe de 5.000 millones de euros<sup>1</sup> en el año 2009 y de 2.400 millones de euros en el año 2010 (1.511,72 miles de euros en valor de 2009).

El Acuerdo 6/2009 del CPFF recoge que el objetivo de estos recursos adicionales era mejorar los servicios públicos que las CCAA prestan a los ciudadanos y acortar las diferencias de financiación entre las mismas, reforzando así la igualdad del sistema, sobre todo en lo referente a los servicios del Estado del Bienestar: la sanidad, la educación y los servicios sociales.

El Sistema 2009 partió de un statu quo o financiación que proporcionó el Sistema 2001 para dicho ejercicio. Dicho statu quo venía determinado por los resultados de la aplicación de variables objetivas en cada sistema, así como por la herencia del denominado coste efectivo de los traspasos y de las modulaciones que se han ido adicionando como correctoras del resultado del reparto inicial equitativo por variables.

El Cuadro nº 1 muestra el statu quo que se incorporó como parte de las necesidades de financiación del Sistema 2009, que ascendió a 78.919,23 millones de euros. En el mismo cuadro se observa que la diferencia máxima de cifras de financiación por habitante ajustado alcanzaba los 741,15 euros y que la media de las diferencias en financiación por habitante ajustado respecto al promedio alcanzaba los 205,98 euros, lo que supone un 11,15% de dicho promedio.

---

<sup>1</sup> Se incorporaron 236,85 millones de euros más para reforzar las políticas de normalización lingüística que no se incluyen en el análisis por ir destinadas a financiar competencias no homogéneas.



La incorporación de los recursos adicionales de 2009 y de 2010 supuso un incremento en la financiación total del Sistema 2009 de un 8,25% hasta alcanzar la cifra de 85.430,95 millones de euros que, por término medio, se tradujo en 148,70 euros más por habitante ajustado respecto al sistema anterior.

Además, la incorporación de estos recursos adicionales disminuyó el importe máximo de diferencias entre CCAA en financiación por habitante ajustado hasta los 701,84 euros, así como el promedio de las diferencias de financiación por habitante ajustado con respecto a la media en 14,73 euros, llegando a los 191,25 euros, el 9,6% de la media.

Sin embargo, si bien es cierto que los recursos adicionales contribuyeron a avanzar, por término medio, en la equidad del sistema, no es menos cierto que este avance fue insuficiente, ya que no fueron bastantes como para erradicar las desigualdades por habitante ajustado del sistema respetando el statu quo. Por otra parte, analizando los casos de forma individual, incluso se observan resultados contrarios al principio de equidad, derivados de la distribución de aquellos recursos adicionales.

En efecto, las CCAA que tenían una financiación por habitante ajustado superior a la media recibieron recursos adicionales por habitante por debajo de la media, pero eso no ocurrió en los casos de Cataluña, Madrid y La Rioja, que disfrutando ya de partida de una financiación por habitante ajustado por encima del promedio, aun recibieron recursos adicionales por habitante ajustado por encima del promedio.

Por su parte, las CCAA que tenían una financiación por habitante ajustado inferior a la media recibieron recursos adicionales por habitante por encima de la media, excepto Andalucía, que teniendo una financiación por habitante ajustado del 97,35% de la media, recibió recursos adicionales por habitante ajustado por valor del 93,88% de la media.

En consecuencia, las CCAA que antes del reparto de los recursos adicionales estaban por encima de la media en financiación por habitante ajustado, seguían estándolo después, con una diferencia menor, excepto Cataluña, La Rioja y Madrid que agrandaron su diferencia.

Por su parte, las CCAA que antes del reparto de los recursos adicionales estaban por debajo de la media, seguían estándolo después pero con una diferencia menor, excepto Andalucía, que aumentó su diferencia.

## **1.2. Necesidades de financiación**

Tal como se ha comentado, el Sistema 2009, al igual que la mayoría de los sistemas anteriores, solucionó la cuestión de la suficiencia global del mismo, aportando unos recursos adicionales que se incorporaron gradualmente en 2009 y

2010.<sup>2</sup> Por tanto, puede afirmarse que, en términos absolutos, la suficiencia global mejoró.

Ahora bien, el Sistema 2009 se diferencia de todos los anteriores en la forma de determinar las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma.

En todos los sistemas hasta el año 2009, se fijaban las necesidades globales del conjunto de CCAA (bien fuera el statu quo del sistema anterior o la masa global de recursos disponibles) y posteriormente se calculaban las necesidades individuales de cada Comunidad Autónoma en función de una serie de variables o criterios objetivos, siendo el resultado igualitario en términos de unidad de necesidad (sin entrar a discutir la distorsión que suponía el mantenimiento del statu quo para cada Comunidad Autónoma).

Por el contrario, el Sistema 2009 determinó que las necesidades individuales de financiación viniesen dadas por el statu quo de cada Comunidad Autónoma (financiación definitiva que hubiese percibido la Comunidad Autónoma en 2009 según el sistema de la Ley 21/2001, más una serie de transferencias que recibían las CCAA para la prestación de los servicios y que se han incorporado en el sistema) más los recursos adicionales que le hubiesen correspondido en el reparto.

Aunque pueda no resultar sencillo apreciar la diferencia entre uno y otro método de cálculo, éstos son muy distintos y arrojan resultados bastante diferentes. En particular, el procedimiento establecido en la Ley 22/2009 no garantiza la suficiencia financiera y la equidad, ni siquiera en el año inicial o base, tal y como se va a mostrar a continuación.

Es más, aunque el sistema cuantifica las necesidades de cada Comunidad Autónoma para la prestación de los SSPPFF, determinando la participación de cada Comunidad Autónoma en el Fondo de Garantía de los SSPPFF según la variable población ajustada, la financiación para el resto de servicios que prestan las CCAA se calcula por diferencia entre las necesidades globales de financiación (statu quo + recursos adicionales) y las necesidades para los SSPPFF, sin utilizar ningún criterio objetivo para valorarlas.

En efecto, el FG del Sistema 2009 arroja para algunas CCAA una insuficiencia en la financiación de los SSPPFF mientras que concede una sobrefinanciación de estas mismas competencias para otras CCAA. Por su parte, el Sistema 2009 corrige estos déficits o superávits del FG en la financiación de los SSPPFF, trasladándolos a la financiación del resto de competencias. De esta forma, para todos los años, el Sistema 2009 consolida un déficit o un superávit en la financiación de las competencias consideradas no fundamentales.

---

<sup>2</sup> La excepción la constituye el sistema de financiación vigente en el período 1997-2001, que no incorporó recursos adicionales respecto del sistema anterior.

El Cuadro nº 2 refleja la financiación total de las competencias homogéneas que proporcionó el Sistema de la Ley 21/2001 (columna 1), desglosada en financiación de SSPPFF (columna 2) y financiación del resto de competencias (columna 3). La columna 5 muestra el total de las necesidades de financiación del Sistema 2009, que incorpora los recursos adicionales de 2009 de la columna 4. La columna 6, las necesidades de financiación de los SSPPFF, determinadas por la participación de las CCAA en el FG mediante la aplicación de la variable población ajustada y la columna 7, por diferencia con las necesidades totales, las necesidades de financiación para el resto de competencias.

En el año 2009, el Estado aporta al FG 3.315,53 millones de euros (total de la columna 8) y el resto (total de la columna 9), hasta los 5.000 millones de euros adicionales en los que se incrementan las necesidades globales de las CCAA, a las otras competencias homogéneas.

Se pueden establecer tres grupos de CCAA según los resultados que arroja el Sistema 2009 para cada una de ellas:

▪ **Comunidades Autónomas con déficit o insuficiencia en la financiación de los SSPPFF.**

En esta situación se encuentran Andalucía, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias e Illes Balears.

En estas CCAA, el incremento en las necesidades de financiación de los SSPPFF es superior a los recursos adicionales que les proporciona el Sistema. Por su parte, el déficit o insuficiencia se traslada y consolida íntegramente en el tiempo como insuficiencia financiera del resto de competencias.

Para el caso concreto de la Comunidad Valenciana, a modo de ejemplo, el Sistema 2001 le proporcionaba una financiación total para todas sus competencias homogéneas de 8.160,85 millones de euros (columna 1), de los cuales 5.926,45 millones de euros iban destinados a financiar los SSPPFF (columna 2) y 2.234,41 millones de euros (columna 3) al resto de competencias homogéneas.

Por su parte, el Sistema 2009, a través del FG, determina unas necesidades de financiación de SSPPFF para la Comunidad Valenciana de 6.970,98 millones de euros (columna 6), lo que supone un incremento en sus necesidades de financiación respecto a lo que le proporcionaba el sistema anterior de 1.044,43 millones de euros de más (columna 8), que tendrá que financiar con los recursos adicionales.

Sin embargo, a la Comunidad Valenciana le corresponden únicamente 717,24 millones de euros (columna 4), por lo que esta Comunidad Autónoma tiene un déficit de financiación de sus SSPPFF de 327,3 millones de euros (columna 9), resultado de la diferencia del incremento en sus necesidades de financiación de los SSPPFF y el total de recursos adicionales que le proporciona el Sistema 2009.

Como el Sistema tiene que garantizar que la Comunidad Valenciana obtenga una financiación por habitante ajustado idéntica al resto de CCAA para que pueda prestar estos SSPPFF en condiciones de igualdad, se produce un trasvase de financiación del resto de competencias hacia la financiación de los SSPPFF para cubrir el citado déficit, que se traslada, automáticamente, a la financiación del resto de competencias.

En efecto, como las necesidades totales de financiación de la Comunidad Valenciana ya están predeterminadas en 8.878,09 millones de euros (columna 5), para financiar el resto de competencias el Sistema le proporciona 1.907,11 millones de euros (columna 7), cantidad inferior en 327,30 millones de euros a la financiación que le proporcionaba el Sistema 2001 y que ascendía a 2.234,41 millones de euros (columna 3).

▪ **CCAA con superávit o exceso en la financiación de los SSPPFF.**

**A)** CCAA que aumentan sus necesidades globales de financiación de SSPPFF.

En esta situación se encuentran Cataluña, Galicia y Castilla-La Mancha.

Para el caso concreto de Galicia, a modo de ejemplo, el Sistema 2001 le proporcionaba una financiación total para todas sus competencias homogéneas de 5.595,50 millones de euros (columna 1), de los cuales 4.060,78 millones de euros iban destinados a financiar los SSPPFF (columna 2) y 1.534,73 millones de euros (columna 3) para el resto de competencias comunes.

Por otra parte, el Sistema 2009, a través del FG de los SSPPFF, determina unas necesidades de financiación de estos servicios para Galicia de 4.137,18 millones de euros (columna 6), lo que supone un incremento en sus necesidades de financiación, respecto a lo que le proporcionaba el sistema anterior, de 76,40 millones de euros (columna 8), que tendrá que financiar con los recursos adicionales que le proporciona el Sistema.

Del reparto de los recursos adicionales, a Galicia le corresponden 197,10 millones de euros (columna 4) por lo que el excedente, una vez hecho frente a sus mayores necesidades de financiación de SSPPFF, por importe de 120,70 millones de euros (columna 9), el Sistema 2009 lo atribuye a la financiación del resto de competencias. Dicho de otra forma, si el Sistema de la Ley 21/2001 proporcionó a Galicia 1.534,73 millones de euros (columna 3) para financiar el resto de competencias, el Sistema de la Ley 22/2009 le está proporcionando 1.655,42 millones de euros (columna 7) para esas mismas competencias, es decir 120,70 millones de euros más.

**B) CCAA que disminuyen sus necesidades globales de financiación de SSPPFF.**

En esta situación se encuentran Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Extremadura, Madrid y Castilla y León.

Para el caso concreto de Madrid, y a modo de ejemplo, el Sistema 2001 le proporcionaba una financiación total para todas sus competencias homogéneas de 11.493,29 millones de euros (columna 1), de los cuales 8.410,00 millones de euros iban destinados a financiar los SSPPFF (columna 2) y 3.083,29 millones de euros (columna 3) para el resto de competencias comunes.

Por otra parte, el Sistema 2009, a través del FG de los SSPPFF, determina unas necesidades de financiación de estos servicios para Madrid en 8.381,63 millones de euros (columna 6), lo que supone un decremento en sus necesidades de financiación respecto a lo que le proporcionaba el sistema anterior de 28,37 millones de euros (columna 8).

Sin embargo, a pesar de haber disminuido sus necesidades de financiación en SSPPFF, el Sistema 2009 asignó a Madrid 878,80 millones de euros (columna 4) de recursos adicionales, que los atribuye íntegramente a la financiación del resto de sus competencias. Adicionalmente, el sobrante de financiación en SSPPFF por importe de 28,37 millones de euros también se destina a la financiación del resto de competencias, por lo que está garantizando a Madrid igual financiación por habitante ajustado para los SSPPFF y, además, proporcionándole 907,17 millones de euros más para la financiación del resto de competencias.

La inequidad del Sistema 2009, desde el punto de partida del mismo, se refleja en el Cuadro nº 3: si bien se iguala la financiación por habitante ajustado de los SSPPFF, las diferencias son muy acusadas para el resto de competencias. En consecuencia, para el total de la financiación, el Sistema 2009 arroja resultados muy desiguales entre CCAA.

El cuadro nº 4 refleja los resultados para el año 2010, en el que se puede constatar cómo la desigualdad crece al incorporarse los recursos adicionales correspondientes, pasando el coeficiente de variación de un 0,0934 en el año 2009 a un 0,1207 en el año 2010. En los cuadros nº 5, 6 y 6.bis se resumen los resultados para los años 2011, 2012 y 2013 y se comprueba cómo la desigualdad crece en el último año con datos disponibles, el año 2013, hasta situarse en una diferencia entre CCAA de 1.103,54 euros por habitante ajustado, que supone una variación respecto a la media del 13,40%, diferencias incluso mayores que las observadas en el año 2010.

Por otra parte, y desde el punto de vista de la suficiencia dinámica, aunque el Sistema 2009 actualiza anualmente las variables de reparto en la financiación de los SSPPFF, el importe para el resto de competencias se consolida, por lo que la situación de partida que presenta una Comunidad Autónoma en términos de déficit o superávit en la financiación del resto de las competencias con respecto a la financiación que proporcionaba el Sistema de la Ley 21/2001 se mantiene año tras año.

### 1.3. Fondos de Convergencia Autonómica

De forma parecida a los recursos adicionales que se incorporan al Sistema 2009, la Ley 22/2009 incidió positivamente en avanzar en la suficiencia financiera de todas las CCAA, al crear dos fondos adicionales, los Fondos de Convergencia Autonómica (en adelante, FCA), denominados Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación.

Aunque los FCA, como su propio nombre indica, tienen como finalidad que las CCAA converjan, el objetivo último de convergencia al que atienden cada uno de ellos es muy diferente.

Así, el Fondo de Competitividad tiene como objetivo que las CCAA converjan en términos de financiación homogénea per cápita. Por otra parte, el Fondo de Cooperación pretende que las CCAA converjan en términos de renta y riqueza por habitante.

En los cuadros nº 7, 8, 9, 9.bis y 9.ter se detallan los resultados de la aplicación de los FCA en los años 2009 a 2013.

Los FCA han supuesto un incremento de los recursos que proporciona el Sistema a las Comunidades Autónomas: 3.960 millones de euros en 2009, 4.943 millones de euros en 2010, 4.764 millones de euros en 2011, 3.926 millones de euros en 2012 y 4.384 millones de euros en 2013.

Además, los FCA han reforzado el principio de equidad en cada año del Sistema, al reducir la dispersión de la financiación por habitante ajustado con respecto a la financiación homogénea antes del reparto de dichos fondos en los cinco años analizados.

Sin embargo, la dispersión del total de la financiación por habitante ajustado incluidos los FCA ha ido aumentando progresivamente desde el año 2009 al 2013 (excepto el año 2012), pasando de un coeficiente de variación de 0,0789 en 2009, a 0,0922 en 2010, a 0,0963 en 2011, a 0,0924 en 2012 y a 0,1054 en 2013.

El resultado más llamativo está en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que ha empeorado su posición relativa en el conjunto de CCAA después de la aplicación de los FCA en cada uno de los cinco ejercicios analizados, con el agravante de que la Comunidad Autónoma ya partía de una financiación por habitante ajustado inferior a la media.

### **1.3.1. Fondo de Competitividad**

El Fondo de Competitividad se crea con dos objetivos:

- Objetivo 1: Reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre las CCAA, para lo cual pretende garantizar que aquellas CCAA, cuyos recursos por habitante ajustado proporcionados por el nuevo modelo sean inferiores a la media, vean incrementados sus recursos a través de dicho fondo.
- Objetivo 2: Incentivar la autonomía y la capacidad fiscal en todas y cada una de las CCAA y desincentivar la competencia fiscal a la baja.

Sin embargo, la experiencia de los cinco años de funcionamiento del Sistema 2009 manifiestan una serie de disfunciones relativas a este mecanismo financiero:

- Disfunción relativa a la consecución del objetivo 1.

No se ha garantizado que todas las CCAA con recursos por habitante ajustado proporcionados por el nuevo modelo inferiores a la media vean incrementados sus recursos a través de dicho Fondo.

Así, como se observa en el Cuadro nº 8, en el año 2010 Andalucía tiene una financiación homogénea por habitante ajustado de 2.195,60 euros y la financiación homogénea por habitante ajustado media es de 2.232,52 euros. Es decir, la financiación homogénea por habitante ajustado de Andalucía es inferior a la media, concretamente el 98,35% de la media. En el año 2011 (Cuadro nº 9) Andalucía tiene una financiación homogénea por habitante ajustado de 2.106,53 euros y la financiación por habitante ajustado media es de 2.148,67 euros, lo que supone un índice de financiación de 0,9804. En el año 2012 (Cuadro nº 9.bis) Andalucía tiene una financiación homogénea por habitante ajustado de 2.021,12 euros y la financiación por habitante ajustado media es de 2.061,50 euros, lo que supone un índice de financiación de 0,9804. En el año 2013 (Cuadro nº 9.ter) Andalucía tiene una financiación homogénea por habitante ajustado de 2.001,08 euros y la financiación por habitante ajustado media es de 2.028,28 euros, lo que supone un índice de financiación de 0,9866.

Andalucía es, de esta manera, beneficiaria del Fondo de Competitividad en los años 2010 a 2013. Sin embargo, Andalucía no ha sido perceptora del Fondo en ninguno de los ejercicios analizados, excepto en el año 2012 y por una cantidad inferior a la que le corresponde.

En la interpretación y aplicación por parte del Estado de la Ley 22/2009, se consideran los recursos proporcionados por el Fondo de Cooperación para la determinación del índice de financiación homogénea ajustada de las CCAA, lo que ha



dado lugar a que la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>3</sup>, encontrándose por debajo de la media en financiación homogénea por habitante ajustado y siendo, por tanto, beneficiaria de dicho Fondo, haya quedado excluida para la percepción de recursos del Fondo de Competitividad en los años 2010, 2011 y 2013<sup>4</sup>.

Sin embargo, considerar los recursos del Fondo de Cooperación a la hora de determinar las CCAA perceptoras del Fondo de Competitividad, resulta contrario al espíritu y filosofía del Sistema 2009 y de los propios FCA, toda vez que ambos Fondos atienden a objetivos distintos.

- Disfunción relativa a la consecución del objetivo 2.

La Ley 22/2009 incluyó como objetivo a perseguir por el Fondo de Competitividad el incentivar la autonomía y la capacidad fiscal y desincentivar la competencia fiscal a la baja.

A estos efectos, se definió la capacidad fiscal, que difiere de la capacidad tributaria en la menor recaudación conseguida por las CCAA en el ejercicio de sus competencias normativas.

Así, si una Comunidad Autónoma obtiene menos ingresos por la vía fiscal de manera voluntaria, su capacidad fiscal es menor que la capacidad tributaria. Si una Comunidad Autónoma aumenta voluntariamente sus ingresos por la vía fiscal, su capacidad fiscal coincide con la capacidad tributaria.

Al tener como referencia el reparto del Fondo de Competitividad la capacidad fiscal en lugar de la capacidad tributaria, se desincentiva la competencia fiscal a la baja, pero el Fondo resulta completamente ineficaz para incentivar la autonomía y la capacidad fiscal.

La capacidad fiscal de una Comunidad Autónoma, tal y como está definida en la Ley, viene determinada por el nivel de renta y riqueza de los contribuyentes residentes en la misma, por lo que poco pueden hacer las CCAA para incrementarla, pero es que, además, aun en el caso de que las CCAA aumenten los ingresos a través de sus competencias normativas en tributos, esta mayor capacidad fiscal no es contemplada en ningún caso en el Sistema 2009.

De acuerdo a la aplicación del Fondo de Competitividad, las CCAA con menor índice de capacidad fiscal se ven triplemente perjudicadas: por una parte, porque sus posibilidades de incrementar los ingresos procedentes de los tributos cedidos son menores, tal y como se apunta en el apartado 2 del presente documento (autonomía

---

<sup>3</sup> La otra Comunidad Autónoma que se ha visto perjudicada por la incorrecta aplicación de la Ley 22/2009, ha sido Canarias que, en los años 2012 y 2013 no ha sido perceptora y, si bien no ha sido excluida como Comunidad Autónoma perceptora del Fondo de Competitividad en los años 2010 y 2011, sí ha percibido menos recursos de los que le hubiesen correspondido con una correcta aplicación de la citada Ley.

<sup>4</sup> En el año 2009, se aplicó el punto 7 de la disposición transitoria primera.



financiera y corresponsabilidad fiscal); por otra, porque el diseño del Fondo de Competitividad no tiene en cuenta el mayor esfuerzo fiscal que pueden llegar a realizar los residentes de esas Comunidades Autónomas cuando incrementan sus ingresos por la vía fiscal normativa; y, además, porque el Fondo contempla la posibilidad de premiar a las CCAA de índice de capacidad fiscal superior a la media, sólo por el hecho de tener una mayor renta por habitante.

- Disfunción relativa al conflicto de los objetivos 1 y 2.

Por último, una tercera disfunción de carácter estructural de este Fondo, viene explicada por el hecho de que un mismo mecanismo, el Fondo de Competitividad, atienda a dos objetivos tan diferentes entre sí. Si lo que se pretende por el objetivo 1 es corregir los resultados finales del sistema, de manera que se disminuyan las diferencias en financiación per cápita de las CCAA, pero, por otro lado, hay CCAA que, estando por encima de la media en financiación per cápita, son perceptoras de este Fondo por aplicación del objetivo 2, como es el caso de Madrid, resulta obvio que la aplicación del objetivo 2 está interfiriendo en la consecución del objetivo 1.

### **1.3.2. Fondo de Cooperación**

El Fondo de Cooperación está diseñado en el Sistema 2009 para favorecer el equilibrio económico territorial, reconociéndolo como un recurso de carácter complementario al sistema, siendo su objetivo la convergencia en términos de renta por habitante de las CCAA.

En el Cuadro nº 10 se ha aislado el efecto del Fondo de Cooperación sobre la financiación por habitante ajustado de las CCAA. En los cinco ejercicios analizados se observa una mayor dispersión en la financiación por habitante ajustado una vez añadidos los recursos del Fondo de Cooperación.

Como se ha apuntado anteriormente, bajo la denominación de los FCA aparecen dos tipos de recursos que obedecen a objetivos muy distintos y que se reparten, por tanto, sobre la base de criterios muy dispares. En concreto, las variables tenidas en cuenta para el reparto del Fondo de Cooperación se alejan de la población ajustada, variable central del Sistema.

No obstante, en tanto que en este Fondo concurren aspectos como su buen comportamiento para la mayor parte de CCAA, su dificultad para colaborar con el Fondo de Competitividad en la reducción de diferencias de financiación dentro del Sistema, así como su carácter complementario de éste, parecen inducir a que el Fondo de Cooperación pueda desplegar mejor su eficacia como un mecanismo ajeno al Sistema.

## **1.4. Financiación de los Servicios Públicos Fundamentales**

### **1.4.1. El gasto**

Las CCAA, desde su constitución, han venido asumiendo progresivamente competencias, entre las cuales la prestación de los SSPPFF (sanidad, servicios sociales y educación) representan una parte sustancial, lo que se pone de manifiesto, cuantitativamente, en el estado de gasto de sus presupuestos.

En un proceso de reforma del Sistema de Financiación Autonómica resulta relevante conocer cuál es el nivel y estructura de gasto autonómico en relación con estos servicios, a fin de que el Sistema pueda asegurar su cobertura, conforme al artículo 158 de la Constitución y, más concretamente, a la garantía de un nivel base equivalente de financiación de estos SSPPFF, independientemente de la Comunidad Autónoma de residencia, así como a “la suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas”, principios consagrados en el artículo 2 de la LOFCA.

Atendiendo a este objetivo, se analiza y revisa el gasto autonómico relativo a estos servicios para comprender su relevancia en las distintas CCAA, tanto en su conjunto, como de manera singularizada, tomando para ello, datos nominales relativos al período comprendido entre 2009, año de inicio del vigente Sistema y 2013, último ejercicio disponible.

Se aborda el análisis de cada uno de los servicios para concluir con una visión conjunta de ellos, para lo cual se han tomado datos consolidados relativos a la liquidación de los presupuestos de las CCAA, publicados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para disponer de datos homogéneos, incluyendo también las CCAA de régimen foral, si bien el análisis más detallado se centra en las de régimen común, todo ello sin perder de vista el contexto temporal de intensa crisis al que está referido, así como a la aplicación de nuevos mecanismos de disciplina presupuestaria, derivados de la modificación, en 2011, del artículo 135 de la Constitución Española, por la que se consagra el principio de estabilidad presupuestaria.

En el caso de la Sanidad, además de los datos de liquidación presupuestaria se considera la información disponible a través de la Estadística de Gasto Sanitario Público (EGSP) del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que responde al principio de devengo y recoge, por tanto, el gasto real y no el contabilizado en el ejercicio que se liquida.

Por último, hay que señalar que el primer año de referencia, 2009, constituye un punto de inflexión en la tendencia creciente que venía experimentando el gasto relativo a estos servicios en años anteriores.

## ▪ SANIDAD

En primer lugar, se ha seleccionado la función 31 Sanidad de la clasificación funcional de la Liquidación de Presupuestos de las CCAA para el período 2009-2013 (Cuadro nº 11). El gasto liquidado autonómico en sanidad para las CCAA de régimen común se ha reducido para este período, en un 13,50%.

Para calcular el gasto per cápita se ha tomado como denominador la población protegida equivalente de siete grupos, según datos incluidos en los documentos de Liquidación del Sistema de Financiación autonómica. Puede advertirse que en 2009-2013 la población de referencia ha aumentado moderadamente en casi todas las CCAA, situándose la media en el 1,14%.

En consecuencia, el gasto per cápita en Sanidad, durante el período 2009-2013, ha caído en las CCAA de régimen común un 14,48%, presentando todas ellas variaciones de carácter negativo, a excepción de Valencia. Este signo negativo en la evolución del gasto per cápita se hace especialmente patente en Cataluña, que registra un descenso del 32,27%.

En segundo lugar, considerando el gasto en sanidad de la EGSP (Cuadro nº 12), el resultado es similar al comentado anteriormente, si bien las cifras de gasto per cápita, en términos generales, son mayores para las CCAA.

El gasto para el período 2009-2013 registra una caída para el conjunto de las CCAA de régimen común, cifrada en un 12,07%. Por su parte, el gasto per cápita, teniendo en cuenta la población protegida equivalente, cae de manera generalizada en 2009-2013, en un 13,06%.

## ▪ SERVICIOS SOCIALES

De la clasificación funcional de la Liquidación de Presupuestos de las CCAA se ha seleccionado la función 23 Servicios Sociales y Promoción Social para el período 2009-2013 (Cuadro nº 13).

Por lo que respecta a las CCAA de régimen común, el gasto se ha reducido durante el período 2009-2013 en un 12,73%, resultando que hasta 2009 la mayoría de las CCAA habían registrado un importante crecimiento.

Para estimar el gasto per cápita se ha tomado como denominador la población mayor de 65 años, variable obtenida del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) y considerada para este tipo de servicios en los últimos modelos de financiación. En 2009-2013, la población mayor de 65 años ha crecido en todas las CCAA y para las de régimen común lo ha hecho, por término medio, en un 7,04%.

El gasto per cápita en servicios sociales, por tanto, registra una variación generalizada de carácter negativo en el período 2009-2013, de un 18,47%, destacando entre todas las CCAA la de Castilla – La Mancha, con una caída de un 41,18%.

Finalmente, es de señalar que el gasto per cápita en servicios sociales muestra una mayor dispersión que el correspondiente a la sanidad.

#### ▪ EDUCACIÓN

De la clasificación funcional de la Liquidación de Presupuestos de las CCAA se ha seleccionado la función 32 Educación, que incluye educación universitaria, para el período 2009-2013 (Cuadro nº 14).

La evolución del gasto autonómico en educación es, en términos generales, negativa, de un 15,83% para el período 2009-2013, en las CCAA de régimen común, teniendo en cuenta que el punto de partida es 2009, año en el que culminó un período de crecimiento.

Al considerarse también la educación universitaria, la población elegida para estimar el gasto per cápita ha sido el alumnado matriculado en educación universitaria<sup>5</sup> y no universitaria<sup>6</sup>. Esta población ha aumentado en todas las CCAA entre 2009 y 2013, sin excepción. Las CCAA de régimen común, aumentan su alumnado, en términos generales, en un 7,19%.

En 2009-2013 el gasto per cápita en educación sufre, por tanto, una reducción considerable, en términos generales, de un 21,47% en las CCAA de régimen común, si bien Andalucía, tras Extremadura, es una de las que menos ve reducido su gasto per cápita.

Por lo que respecta a los valores del gasto per cápita son menos dispersos que los de servicios sociales, presentando un coeficiente de variación de 0,11 en 2009 y de 0,12 en 2013.

#### ▪ SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES

El conjunto de SSPPFF supone una importante proporción del gasto que efectúan las CCAA (Cuadro nº 15), lo cual puede comprobarse atendiendo al gasto destinado a operaciones no financieras (capítulos 1 a 7 de sus presupuestos).

El gasto liquidado para este conjunto de servicios ha experimentado una evolución negativa en términos generales para el período 2009-2013, con una caída del 14,23%.

Por su parte, las operaciones no financieras, entre 2009 y 2013, experimentan una reducción que responde a las exigencias de la crisis sufrida y de los efectos de la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y que supone, por término medio, un 17,45%.

---

<sup>5</sup> Para la educación universitaria sólo se ha tenido en cuenta el alumnado matriculado en universidades presenciales.

<sup>6</sup> Para la educación no universitaria sólo se ha tenido en cuenta el alumnado matriculado en Enseñanzas de Régimen General.

La principal conclusión que puede obtenerse de las variaciones comentadas es que el gasto en SSPPFF experimenta una menor reducción que la observada para el conjunto de operaciones no financieras, lo cual es indicativo de la rigidez en la prestación de este tipo de servicios.

Así, en cuanto a los datos relativos a la participación de los SSPPFF en el total de operaciones no financieras, debe destacarse que pasa de un 70,86% en 2009 a un 73,63% en 2013 para el conjunto de CCAA de régimen común. La variación de este porcentaje es positiva para el período considerado, de un 3,90%, observándose como excepción, la variación negativa de Cataluña, de un 7,15%.

Es significativo, asimismo, el coeficiente de variación que se registra entre 2009 y 2013, situado entre 0,06 y 0,07, lo cual refleja una gran concentración de valores y, por tanto, un comportamiento muy similar entre las CCAA.

En este sentido, la práctica totalidad de CCAA aumenta su porcentaje de participación en el total de operaciones no financieras, reforzando la idea de rigidez en la prestación de estos servicios que constituye, consecuentemente, un compromiso ineludible entre las distintas funciones asumidas por las administraciones autonómicas.

Así pues, las CCAA de régimen común presentan un porcentaje del 73,63% en 2013, lo que supone que, prácticamente, tres de cada cuatro euros de su gasto no financiero se dedica a la prestación de SSPPFF. Este dato no deja de ser significativo en un contexto de crisis como el que se está analizando y resulta trascendente de cara a la búsqueda de un compromiso para establecer una fórmula de garantía de un nivel mínimo y homogéneo de prestación de estos servicios en el conjunto de CCAA.

Por otra parte, resulta interesante integrar el gasto en los tres servicios fundamentales por habitante ajustado (Cuadro nº 16), para conocer el comportamiento del conjunto de las tres funciones de gasto con la población de referencia en el Sistema 2009. Si se utilizan datos relativos a liquidación presupuestaria, las cifras oscilan entre los 2.473,83 euros en 2009 y los 2.105,74 euros de 2013, para el conjunto de CCAA de régimen común.

El gasto per cápita por habitante ajustado en SSPPFF, en la línea de lo expuesto anteriormente, experimenta una reducción, en términos generales, para el período 2009-2013, del 14,88%.

Si, para el servicio de sanidad, en lugar de utilizar datos de liquidación presupuestaria se considera el gasto real, procedente de la EGSP, el gasto per cápita en SSPPFF por habitante ajustado presenta una reducción similar en el período 2009-2013 a la presentada en el Cuadro anterior, de un 14,09%, si bien encierra variaciones menos dispares entre CCAA (Cuadro nº 17).

El nivel de gasto real en SSPPFF por habitante ajustado es, en consonancia con el análisis realizado en el apartado de sanidad, superior, en términos

generales, al observado de los datos procedentes de liquidación presupuestaria y se sitúa para el conjunto de CCAA de régimen común entre 2.470,70 euros para 2009 y 2.122,47 euros para 2013.

#### **1.4.2. El ingreso**

Una vez analizada la evolución del gasto en los SSPPFF, resulta obligado centrar la atención en los recursos que el Sistema de Financiación ha proporcionado para la prestación de estos servicios.

La Ley 22/2009 instrumenta el refuerzo de la equidad básicamente a través del FG de los SSPPFF, al garantizar, según su exposición de motivos y en cumplimiento del artículo 158.1 de la Constitución y decimocuarto de la LOFCA, que todas las CCAA van a percibir los mismos recursos por habitante en términos de población ajustada o unidad de necesidad, no sólo en el primer año de aplicación sino también en el futuro.

Sin embargo, tal y como se ha comentado en apartados anteriores, la pretendida garantía de la igualdad de recursos para la prestación de estos servicios no deja de ser una ficción, ya que esta igualdad está supeditada a una insuficiencia y desigualdad en el resto de los servicios públicos.

Además, el FG sólo “garantiza” la igualdad en la prestación de los SSPPFF pero no garantiza un nivel mínimo de financiación para cada Comunidad Autónoma tal y como declara en su exposición de motivos.

Así el artículo 158.1 de la Constitución establece que *“en los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”*.

En el cuadro nº 18 se ha recogido en la columna 3 la financiación por habitante ajustado que ha proporcionado el Sistema 2009 para cada Comunidad Autónoma en los años 2009 a 2013 y se ha incluido también la financiación provisional de los años 2014 y 2015. Además, para hacer comparable el año 2009 con el resto de ejercicios, se han incluido los recursos adicionales que se incorporan al Sistema a partir de 2010.

Puede observarse cómo la cuantía de la financiación que proporciona el Sistema 2009 para la prestación de los SSPPFF varía considerablemente de un año para otro.

Así, en el punto de partida del año 2009, el Sistema 2009 arroja 1.426,56 euros por habitante ajustado para la financiación de los SSPPFF. En el año 2010, la financiación por habitante ajustado crece considerablemente hasta los 1.655,77 euros y, a partir de entonces, oscila hasta llegar a los 1.635,85 euros por habitante ajustado en 2013. Los datos de 2014 y 2015 muestran un crecimiento que, en 2015,

puede alcanzar los 1.798,50 euros por habitante ajustado, aunque estas cifras son datos provisionales referidos a entregas a cuenta.

Esto es así porque la dotación global del FG, que en última instancia va a determinar el nivel al que se va a igualar la financiación de los SSPPFF de todas las CCAA, viene influido por la evolución de los recursos tributarios de las CCAA y del Estado.

Adicionalmente, resulta interesante poner de manifiesto que la dotación del FG correspondiente a cada ejercicio se encuentra ficticiamente incrementado, a causa de la aplicación del procedimiento de ajuste de oficio que lleva a cabo el Estado ante las variaciones en los tipos impositivos del IVA y de los IIEE (este procedimiento y sus efectos se explican de forma detallada en el apartado 3 del presente documento relativo a la lealtad institucional).

Dicho procedimiento se encuentra recogido en el artículo 21 de la Ley 22/2009 y, básicamente, consiste en una revisión de oficio en el Fondo de Suficiencia Global (en adelante, FSG) ante variaciones en la recaudación motivadas por modificaciones en los tipos impositivos del IVA y de los IIEE. Así, si los tipos impositivos de estos impuestos suben, dando lugar a unos mayores ingresos en las CCAA por este motivo, esos mayores ingresos son compensados con un menor FSG. Lo contrario sucedería en el caso de una bajada en los tipos impositivos.

Pues bien, uno de los efectos de las modificaciones de los tipos impositivos en los ingresos de las CCAA tiene lugar a través del FG de los SSPPFF. La modificación de los tipos impositivos, se traduce en una variación en la recaudación de estos impuestos que están cedidos en cierto porcentaje a las CCAA. De estos ingresos tributarios, las CCAA aportan un 75% al FG. Esto significa que, si se incrementan los recursos de las CCAA por IVA, también se incrementa la capacidad tributaria de las mismas y, por tanto, la dotación global del Fondo de Garantía, en el que cada Comunidad Autónoma participa en función de su población ajustada.

Evidentemente, se trata de un incremento ficticio, ya que los recursos de más que obtienen las CCAA por FG de los SSPPFF son compensados con unos menores ingresos por FSG.

Así pues, en la columna 6 del Cuadro nº 18 se ha eliminado el efecto de la mayor dotación del FG de los SSPPFF debido a los incrementos en los tipos impositivos del IVA y los IIEE, para alcanzar la cifra real que obtienen las CCAA por este mecanismo financiero.

Se puede observar en la columna 7 cómo cada año se ha ido produciendo un incremento ficticio en el FG de los SSPPFF, consecuencia del ajuste de oficio comentado. Además, dicho efecto va *in crescendo* a lo largo de los años, a consecuencia del carácter acumulativo de los ajustes practicados en el FSG. Tales efectos se hacen evidentes, en las entregas a cuenta del FG correspondiente al año



2015, en las que aparecen 169,87 euros por habitante ajustado que son compensados paralelamente en el FSG.

En el cuadro nº 19 se compara la financiación real que proporciona el FG con el gasto liquidado por habitante ajustado, para comprobar el nivel de suficiencia que aquel otorga a la cobertura de la prestación en SSPPFF por parte de las CCAA. Para hacer posible esta comparación se ha depurado el gasto por habitante ajustado de todo aquel que tenga carácter finalista. Se comprueba que para el promedio de CCAA de régimen común, la financiación por habitante ajustado para la prestación de SSPPFF es claramente insuficiente, suponiendo déficits de 1.005,91 euros, 640,61 euros, 650,21 euros y 795,26 euros por habitante ajustado para cada uno de los ejercicios del período analizado: 2009-2012.

Si se realiza este ejercicio de comparación teniendo en cuenta el gasto en SSPPFF por habitante ajustado que procede de considerar el gasto en sanidad de la EGSP en lugar de la liquidación presupuestaria (Cuadro nº 20), la columna 1 recoge el gasto por habitante ajustado, calculado en el Cuadro nº 17, para el cual la financiación por habitante ajustado sigue siendo insuficiente y generando déficits en la prestación de SSPPFF de 1.002,78, 706,97, 723,85 y 664,98 euros para cada uno de los ejercicios del período 2009-2012. Es decir, que la cobertura que presta la financiación de los SSPPFF por habitante ajustado al gasto en SSPPFF por habitante ajustado no supera, en el mejor de los casos, el 72%.

En definitiva, el gasto de las CCAA en SSPPFF ha evolucionado por término medio, tanto en valores absolutos como en términos per cápita, de forma negativa durante el período comprendido entre 2009 y 2013, teniendo en cuenta que 2009 supone un cambio de tendencia en la evolución de este tipo de gasto. La proporción de este tipo de gastos en el total de operaciones no financieras, sin embargo, ha ido aumentando a partir del año 2009, lo que demuestra la rigidez en la prestación de estos servicios. Puede decirse que el Sistema 2009 no resulta efectivo para garantizar un nivel mínimo de financiación para la prestación de los SSPPFF. Además, el Sistema 2009 no garantiza la suficiencia para la financiación de los SSPPFF por habitante ajustado, siendo esta notablemente inferior al gasto por habitante ajustado, aun depurando este del que cuenta con carácter finalista y pese a la reducción que ha experimentado como consecuencia de la crisis y la aplicación de mecanismos de estabilidad presupuestaria.



## 2. AUTONOMÍA FINANCIERA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL

El principio de autonomía financiera de las CCAA implica que las CCAA dispongan de capacidad para determinar el nivel y la composición de sus ingresos y gastos.

El desarrollo del principio de autonomía requiere la existencia de espacios fiscales propios o compartidos, en los que las CCAA no sólo dispongan del rendimiento de una determinada cesta de tributos, sino que ostenten la capacidad normativa y de gestión suficientes sobre dichas figuras tributarias.

Avanzando en la consecución de este principio, la reforma de la LOFCA del año 2009 complementó el catálogo de principios que debían regir la actividad financiera de las CCAA en coordinación con la del Estado, mediante la introducción del apartado Uno.d) del artículo 3, que dispone *“la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos públicos”*.

En este marco jurídico, la Ley 22/2009 ha supuesto un notable avance, al establecer como uno de sus objetivos el refuerzo de los principios de autonomía y corresponsabilidad fiscal, mediante el incremento de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos y la ampliación del abanico de posibilidades en cuanto al ejercicio de competencias normativas.

El porcentaje de cesión del IRPF aumentó con el nuevo Sistema 2009 del 33 al 50%; el porcentaje de cesión del IVA del 35 al 50% y el porcentaje de cesión de los IIEE aumentó del 40 al 58%. Esto ha supuesto una mayor autonomía financiera de todas las CCAA con respecto al Sistema de la Ley 21/2001, dado que todas han visto incrementados los recursos financieros que provienen de ingresos tributarios, en detrimento de las transferencias directas del Estado. Así, en 2013, los ingresos tributarios de las CCAA fueron el 90% del total de los recursos del sistema.

Ahora bien, si se habla de autonomía y corresponsabilidad fiscal en sentido estricto, es decir, sin considerar las participaciones territorializadas en el IVA y los IIEE, se observa que las CCAA siguen sin tener capacidad de actuación sobre una parte muy importante de sus recursos financieros (para aumentarlos o reducirlos) y, además, que existen amplias desigualdades entre CCAA.

En el cuadro nº 21 y al objeto de valorar el avance en la autonomía financiera que ha supuesto el Sistema 2009, se ha calculado para el año 2009 el porcentaje que representan los recursos sobre los cuales las CCAA tienen poder de decisión sobre el total de los recursos que perciben por el Sistema 2009 y se compara con el porcentaje que hubiese arrojado la aplicación del Sistema 2001, tomando en consideración el mismo criterio de recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales y las tasas.

Los ingresos tributarios que se han computado han sido la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales y tasas y los provenientes de la Tarifa autonómica del IRPF, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte e Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. Se han obviado los recursos que proceden del IVA y de los IIEE porque sobre estos recursos las CCAA no tienen ningún margen de actuación.

Se observa cómo el porcentaje de autonomía financiera ha aumentado con el Sistema 2009 respecto al Sistema 2001, pasando en 2009 para el total de CCAA del 45,28% al 55,10%, casi 10 puntos porcentuales. El incremento en la autonomía financiera de las CCAA reflejado en este cuadro obedece al incremento del porcentaje de cesión del IRPF, que pasa del 33% en el Sistema 2001 al 50% en el Sistema 2009.

Sin embargo, este avance en el grado de autonomía financiera no ha afectado a todas las CCAA por igual. Por ejemplo, Extremadura ha avanzado en 6,39 puntos porcentuales y Madrid en 15,71, siendo la diferencia entre ellas de 52 puntos porcentuales.

En el cuadro nº 22 se puede ver cómo ha evolucionado el grado de autonomía financiera en los años 2009 a 2013, que ha ido disminuyendo desde el año 2009 a causa del mal comportamiento de los recursos tributarios. Por otra parte, esta pérdida de autonomía financiera global del Sistema 2009 se está produciendo de forma muy desigual entre CCAA. Así, mientras hay Comunidades Autónomas que se van alejando progresivamente de la media por abajo, como es el caso de Extremadura, Castilla-La Mancha o Andalucía, otras Comunidades Autónomas, por el contrario, incrementan sus diferencias con la media por arriba, como son Cataluña, Illes Balears o Madrid.

Estos datos ponen de manifiesto la desigual capacidad de las CCAA para incrementar los recursos tributarios haciendo uso de la capacidad normativa y, por tanto, de hacer frente a caídas generalizadas de sus ingresos.

En estos últimos años, casi todas las Comunidades Autónomas han realizado un importante esfuerzo, en el ámbito de las competencias normativas, para incrementar los ingresos tributarios e intentar contrarrestar los efectos de la crisis o la propia aplicación del modelo de financiación.

En España hay cuatro clases de impuestos fundamentales desde el punto de vista de su recaudación: el IRPF, el IVA, el Impuesto sobre Sociedades y los Impuestos Especiales (Cuadro nº 23).

De ellos, aproximadamente el 40% de la recaudación se atribuye al IRPF, el 30% al IVA, el 10% al Impuesto sobre Sociedades y otro 10% a los Impuestos Especiales.

Todos los demás tributos del Estado y de las CCAA (Tasas, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Primas de

Seguros, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, etc.) sólo suponen el 10% de la recaudación tributaria total.

De acuerdo a la normativa vigente, la potestad tributaria originaria reside en el Estado. Además, el Estado tiene todas las competencias normativas en el IVA y en el Impuesto sobre Sociedades y casi todas en el IRPF y en los Impuestos Especiales.

El único gran impuesto sobre el que las CCAA tienen algunas competencias normativas de relevancia es el IRPF. Se trata de un impuesto progresivo, por lo que su rendimiento por habitante es mucho mayor en las CCAA con mayores niveles de actividad económica y de renta que disponen unas bases imponibles superiores. En este Impuesto las diferencias entre CCAA son muy acusadas como puede observarse en el Cuadro nº 24.

Si en Andalucía se recaudan antes de deducciones unos 9.000 millones de euros, en Cataluña, con casi un millón de habitantes menos, se recaudan más de 15.000 millones de euros. En Madrid, con dos millones menos de habitantes que Andalucía, casi 18.000 millones de euros.

Una moderada subida en el IRPF en Madrid o en Cataluña logra un aumento de ingresos por habitante imposible para otras CCAA como Andalucía, Extremadura o Castilla-La Mancha.

El aumento de una décima en el tipo medio del IRPF lograría 6 euros por habitante en Andalucía y el doble en Madrid, 12 euros por habitante, y casi el doble en Cataluña o Aragón, 10 euros por habitante.

En la misma línea de lo expuesto, se trae a este documento un ejemplo real que es la subida del IRPF en Andalucía a partir de 80.000 euros, aplicable el 1 de enero de 2011<sup>7</sup>, comparada con una subida en Cataluña más moderada, pues solo afectaba a partir del tramo de 120.000 euros y aplicable desde esa misma fecha<sup>8</sup>. De los datos de la liquidación del sistema para este ejercicio 2011 se desprende que en Andalucía, la recaudación se incrementó desde el año 2010 en 1 euro por habitante y en Cataluña en 15 euros por habitante.

Así, si bien el Sistema 2009 avanzó notablemente en el grado de autonomía financiera de todas las CCAA, este avance se produjo de forma desigual. Por otro lado, en el actual contexto de crisis económica, el Sistema no garantiza la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal adecuadas, poniendo de manifiesto la desigual capacidad tributaria y fiscal de las CCAA para generar ingresos tributarios con las actuales competencias normativas.

---

<sup>7</sup> Ley 18/2011, de 23 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2012.

<sup>8</sup> Ley 24/2010, de 22 de julio, de aprobación de la escala autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

### 3. LEALTAD INSTITUCIONAL

El principio de la Lealtad Institucional, introducido en la LOFCA en el año 2001 como uno de los principios rectores que deben regir la actividad financiera de las CCAA, implica valorar el impacto, positivo o negativo, que las disposiciones legislativas que adopte el Estado puedan tener en los ingresos de las CCAA u obligaciones de gasto para las mismas no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente. Además, la LOFCA establece que el CPFF realizará anualmente la valoración del impacto.

Así, en 2003 se aprobó la propuesta de creación en el seno del CPFF de un Grupo de Trabajo para diseñar la metodología a seguir para dar cumplimiento al principio de Lealtad Institucional, que sería elevada mediante informe al Pleno del citado CPFF. Dicha metodología debía estar diseñada antes de la primera liquidación definitiva del sistema de financiación regulado en la Ley 21/2001. No se ha dado cumplimiento a este mandato, dado que el citado grupo de trabajo sólo se reunió en una ocasión y sin resultados.

Por otra parte, mediante la Disposición adicional sexta de la Ley 22/2009 se estableció:

1. Que con la incorporación de los recursos adicionales por parte del Estado al sistema de financiación, quedaba garantizada la suficiencia financiera de las CCAA para hacer frente a la totalidad de las obligaciones existentes hasta la fecha de aprobación de la Ley, dando por satisfecho el cumplimiento del principio de lealtad institucional y, por tanto, no habiendo lugar a reclamaciones por las actuaciones del Estado anteriores a 2009.

2. Que la Administración General garantizaría que las normas estatales que supusieran incrementos de gasto o reducciones de los ingresos tributarios de las CCAA contendrían la valoración correspondiente.

Desde el inicio de la vigencia del Sistema 2009, la Administración General del Estado ha dictado múltiples disposiciones legislativas, sobre todo en materia tributaria, con incidencia, tanto directa como indirecta, en los ingresos de las CCAA y de las cuales, ni se ha recibido información sobre la valoración realizada de los efectos de las citadas normas, ni se ha realizado la valoración anual del impacto en el seno del CPFF, incumpliendo lo establecido en la LOFCA y en la Ley 22/2009.

En el Cuadro nº 25 se recoge una relación de las distintas medidas tributarias adoptadas por el Estado con incidencia en la financiación de las CCAA.

**Mención especial a la variación de tipos impositivos del IVA y los IIEE**

El Artículo 21 de la Ley 22/2009, regula la revisión del FSG e introduce como novedad, respecto a sistemas anteriores, una revisión de oficio en el caso de variación de los tipos impositivos de los IIEE y del IVA.

Los motivos por los cuales la Ley 22/2009 ha introducido esta novedad en el Sistema 2009 son la lealtad institucional, es decir, que lo que decide una administración, en este caso la estatal, no afecte al nivel de ingresos y gastos de las CCAA, y la llamada corresponsabilidad fiscal, esto es, que cada Administración soporte las consecuencias financieras derivadas de sus decisiones de política fiscal.

Sin embargo, es necesario hacer varias consideraciones respecto a este ajuste de oficio:

1. La compensación de oficio desvirtúa la configuración del IVA y de los IIEE en el Sistema 2009 como impuestos compartidos.

El Sistema 2009, tal y como se ha diseñado en la Ley 22/2009, es contradictorio en sí mismo. Por un lado, las CCAA tienen cedido un 50% y 58% de la recaudación del IVA y de los IIEE pero, por otro lado, si cuando se produce una variación en la recaudación, debida a la modificación de los tipos impositivos, ésta se compensa con otro mecanismo financiero (en este caso el FSG), estrictamente, lo que se está produciendo es una variación en el porcentaje de cesión de las CCAA en estos impuestos.

2. La aplicación por parte del Estado del ajuste del FSG que se recoge en la Ley 22/2009 no resulta neutral para el nivel de ingresos de las CCAA, a excepción del ejercicio en que se realiza el mismo.

La aplicación de esta revisión de oficio consiste en atribuir a las CCAA el 50% o el 58% del incremento o disminución de la recaudación del IVA y de los IIEE derivada de las variaciones en los tipos impositivos de estos impuestos y, paralelamente, en realizar el ajuste de oficio en el FSG para compensar los citados incrementos o disminuciones.

Cuando, por ejemplo, se incrementan los tipos impositivos del IVA, se producen los siguientes efectos<sup>9</sup> (siendo el efecto contrario cuando se produce una bajada de los tipos impositivos):

- El efecto directo más inmediato consiste en un incremento de la recaudación por IVA en todo el territorio español. Como se trata de un impuesto cuya recaudación está cedida a las CCAA en un 50%, automáticamente se produce un

---

<sup>9</sup> También se produciría un incremento en la aportación del Estado al Fondo de Garantía, vía incremento del ITE, pero este incremento, que supone una ganancia para las Comunidades Autónomas en función de sus porcentajes de población ajustada, no forma parte del ajuste que lleva a cabo el Estado de oficio en el Fondo de Suficiencia Global.

incremento en la recaudación cedida a las CCAA por importe del 50% del incremento derivado de la subida de tipos, en el que cada Comunidad Autónoma participará en función de su índice de consumo.

- Sin embargo, de los ingresos que obtienen las CCAA por recursos tributarios medidos con criterio normativo, lo que se denomina capacidad tributaria, un 75% lo aportan al Fondo de Garantía. Esto significa que si se incrementan los recursos de las CCAA por IVA, también se incrementa la capacidad tributaria de las mismas y, por tanto, la dotación global del Fondo de Garantía, en el que cada Comunidad Autónoma participa en función de su población ajustada.

Pues bien, este incremento en los ingresos de las CCAA, tanto por incremento en la recaudación directa del IVA por importe del 25%, como por incremento en los ingresos derivados de un mayor Fondo de Garantía, es el importe que la Administración del Estado compensa de oficio en el FSG del año en que se produce el citado incremento de la recaudación, resultando una operación neutral para la Comunidad Autónoma en ese año.

Pero, además, lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 22/2009 implica que el Estado traslade dicha compensación al año base 2007, mediante un ajuste de oficio en el valor del FSG de este año base. Y es la forma de realizar este ajuste de oficio, por una única vez y un valor determinado, por lo que queda consolidado en el Sistema, lo que provoca que dicho ajuste no sea neutral para las CCAA en años posteriores al que se realiza el mismo.

Esto puede comprobarse mediante el ejemplo de la subida de los tipos impositivos del Impuesto Especial sobre Labores del Tabaco aprobada por el Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre de 2010, con vigencia a partir de 1 de enero de 2011 (Cuadro nº 26).

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) estima el incremento en la recaudación derivada de esta medida en el ejercicio 2011 en 833 millones de euros.

Así pues, en el año 2011, el Estado ajustó FSG del conjunto de CCAA por un importe de -483,14 millones de euros (58% de la recaudación total), lo que supuso una minoración del mismo en valores del año base 2007 de 551,78 millones de euros. Por tanto, en este año 2011, el ajuste practicado fue neutral para las CCAA que ingresaron 483,14 millones de euros más por la subida de los tipos impositivos y dejaron de ingresar 483,14 millones de euros del FSG de ese mismo año.

Sin embargo, en el año 2012, las CCAA han visto minorado su FSG definitivo, a causa del ajuste practicado en el ejercicio anterior 2011 y consolidado para siempre en el Sistema, en -463,33 millones de euros (resultado de multiplicar el importe del ajuste en el año base 2007, por importe de -551,78 millones de euros por el incremento de los Ingresos Tributarios del Estado 2012/2007) que, salvo por una

improbable casualidad, no va a coincidir con el incremento de la recaudación en el año 2012 derivada de la subida de los tipos impositivos del Impuesto que se llevó a cabo en el año 2011. Sólo en el caso de que se produjese dicha coincidencia, y el incremento en la recaudación en el año 2012 derivada de la subida de tipos fuese exactamente 463,33 millones de euros, se podría afirmar que el ajuste es neutral.

En todos los demás casos, el ajuste practicado de oficio por el Estado no resulta neutral. Se desconoce si esta falta de neutralidad es a favor de las CCAA o no, puesto que la AEAT no suministra información acerca del incremento en la recaudación derivada de la modificación de los tipos impositivos en años diferentes al del ejercicio en el que el Estado realiza el ajuste de oficio pero, en cualquier caso, dicho ajuste no es neutral.

El procedimiento descrito y sus conclusiones son extensibles a todos los demás ajustes de oficio. Según los datos de las liquidaciones definitivas de 2010 a 2013, los importes ajustados en el FSG para el conjunto de CCAA han sido los siguientes:

- Año 2010: -1.450 millones de euros por la subida de los tipos impositivos del IVA por la Ley 26/2009.

- Año 2011: -1.625,5 millones de euros por variación de los tipos impositivos del IVA por la Ley 26/2009 y Real Decreto Ley 9/2011 y -483 millones de euros por la subida de los tipos impositivos de Labores del Tabaco por Real Decreto Ley 13/2010.

- Año 2012: -752,5 millones de euros por variación de los tipos impositivos del IVA por la Ley 26/2009 y Real Decreto Ley 20/2012 y -136,8 millones de euros por variación tipos impositivos de Labores del Tabaco por Real Decreto Ley 12/2012.

- Año 2013: -4.025 millones de euros por la variación de tipos impositivos del IVA por el Real Decreto-Ley 20/2011 y Real Decreto-Ley 20/2012; 7,5 millones de euros por la variación de tipos impositivos de Alcohol y Bebidas Derivadas por el Real Decreto-Ley 7/2013; 102,7 millones de euros por la variación de tipos impositivos por Labores del Tabaco por el Real Decreto-Ley 12/2012, Real Decreto-Ley 20/2012, Ley 16/2012 y Real Decreto-Ley 7/2013; y 621,8 millones de euros por la variación de tipos impositivos de Hidrocarburos por la Ley 2/2012, la Ley 17/2012 y la Ley 15/2012.

3. Los ingresos a largo plazo de las CCAA dependen de estimaciones de la AEAT que no se revisan con posterioridad ni se comparan con datos reales de recaudación.

Resulta un factor de suma importancia el acierto o desacierto en las estimaciones de la AEAT sobre las variaciones que se van a producir en la recaudación de los impuestos ante variaciones en los tipos impositivos, dado que estos datos son los utilizados por el Estado para practicar los ajustes del FSG.



Así, si la compensación que practica el Estado en el FSG de un año determinado, en virtud de estas estimaciones, no coincide con la variación real de la recaudación, se pueden llegar a producir desequilibrios muy graves, incluso en el mismo ejercicio en el que se lleva a cabo el ajuste.

Especialmente llamativo resulta, por su cuantía, el caso del ajuste llevado a cabo a consecuencia de la subida de los tipos impositivos del IVA en el año 2013.

La AEAT estimó en abril de 2015 que el incremento de recaudación adicional en 2013 por la modificación de los tipos impositivos del IVA ascendía a 8.050 millones de euros, y en consecuencia, ajustó el FSG minorándolo por el 50% de dicha cantidad, -4.025 millones de euros.

Sin embargo, el incremento de la recaudación total por IVA de 2013 con respecto a 2012 certificada por la Intervención General del Estado asciende sólo a 1.467,30 millones de euros, de los cuales un 50%, corresponderían a las CCAA, 733,65 millones de euros.

En este caso, la diferencia entre la estimación de la AEAT y los datos reales de incremento de recaudación han supuesto que el Estado haya rebajado en el año 2013 al conjunto de CCAA, a través del FSG, -4.025 millones de euros pero éstas solo han incrementado sus ingresos por la subida de tipos de IVA en 733,65 millones de euros. Dicho de otra manera, las CCAA han financiado al Estado por su desacierto en las estimaciones acerca del incremento en la recaudación en el IVA debido a la subida de los tipos impositivos del mismo.

Cabe resaltar, asimismo, la opacidad y falta de transparencia por parte del Estado acerca de la metodología utilizada para la estimación de las variaciones en la recaudación a consecuencia de las variaciones en los tipos impositivos y la falta de participación autonómica en la elaboración de la misma que, en cualquier caso, no es justificable apelando al término “revisión de oficio por el Ministerio” de la redacción de la Ley 22/2009.

#### 4. CONCLUSIÓN

El Sistema 2009 ha supuesto diversos avances respecto al Sistema 2001, entre los cuales cabe destacar la mejora de la suficiencia financiera de todas las CCAA; la existencia de igualdad de financiación por habitante ajustado en los servicios públicos fundamentales estática y dinámicamente; la reducción de las desigualdades de financiación por habitante ajustado en el conjunto de los servicios homogéneos transferidos y el aumento de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal.

No obstante, el Sistema 2009 sigue presentando problemas sin resolver, a la vez que ha puesto de manifiesto otros, algunos de ellos de suma importancia en el contexto de crisis y de reducción de ingresos públicos en el que nos encontramos las Administraciones Públicas.

A lo largo de este documento se ha analizado el Sistema 2009 en sus años de aplicación y estos son los principales resultados alcanzados:

- EL SISTEMA 2009 NO GARANTIZA LA SUFICIENCIA DE RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- El problema de la suficiencia global e individual de las Comunidades Autónomas para prestar los servicios transferidos en condiciones de igualdad en el territorio español sigue sin abordarse.

- En particular, el Sistema 2009 tampoco garantiza un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales que prestan las Comunidades Autónomas. En efecto, tanto el gasto como la financiación de estos servicios no ha dejado de disminuir desde 2009.

- Se observan diferencias significativas entre el gasto y la financiación para los servicios públicos fundamentales de las Comunidades Autónomas, que evidencian su insuficiencia de recursos para atender sus servicios más relevantes.

- EL SISTEMA 2009 NO GARANTIZA LA EQUIDAD ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- La falta de equidad o la desigualdad de financiación por habitante ajustado entre Comunidades Autónomas, a igualdad de competencias, no está resuelta.

- El reparto de recursos adicionales entre las Comunidades Autónomas alejó aún más de la media a algunas Comunidades Autónomas que ya disponían de una mejor financiación por habitante, así como alejó también más de la media a otra Comunidad Autónoma que ya partía de una inferior financiación por habitante.

- Los recursos adicionales puestos en el Sistema 2009 no son acordes con el cálculo de las mayores necesidades de financiación individuales en los servicios públicos fundamentales. El Fondo de Garantía genera insuficiencias de financiación en servicios públicos fundamentales para algunas Comunidades Autónomas, que se trasladan a insuficiencias de financiación del resto de competencias asumidas.

- Los Fondos de Convergencia no resuelven el problema de falta de equidad del Sistema 2009. Los Fondos atienden a objetivos diferentes y hasta contradictorios, alguno incluso contrario a la equidad, aplicándose de manera irracional a determinadas Comunidades Autónomas.

- EL SISTEMA 2009 REVELA PROFUNDAS DESIGUALDADES DE AUTONOMÍA FINANCIERA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL.

- Aunque el Sistema 2009 aumenta los porcentajes de cesión de los tributos y las competencias normativas de las Comunidades Autónomas, la capacidad real de estas para afectar a su volumen de ingresos es muy desigual.

- La igualdad de los porcentajes de cesión entre las Comunidades Autónomas implica que las Comunidades Autónomas de mayor PIB por habitante pueden aumentar más sus ingresos por habitante a través del mismo esfuerzo adicional de su ciudadano medio.

- EL SISTEMA 2009 SE APLICA CON INOBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE LEALTAD INSTITUCIONAL.

- Se han aprobado multitud de normas con impacto en los ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas sin la valoración y compensación procedentes.

- Ha habido decisiones del Estado, pretendidamente neutrales para la financiación de las Comunidades Autónomas, que no han sido tales, alguna como el ajuste de oficio realizado en el caso del IVA, basado en estimaciones de recaudación no revisadas, especialmente gravosa para las Comunidades Autónomas.

**ANEXO NUMÉRICO**