



Modelo de financiación autonómica 2009

EL FRACASO DE UNA REFORMA POLÍTICA

Juan José Rubio Guerrero, catedrático de Hacienda Pública,
Universidad de Castilla-La Mancha

Santiago Álvarez García, profesor titular de Hacienda Pública,
Universidad de Oviedo

CUADRO 1.

Financiación normativa homogénea por habitante en índice sobre la media (2009-2012)

Comunidad Autónoma	Ingresos tributarios normativos				Financiación normativa homogénea			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Madrid	137,28	133,33	134,18	135,67	102,20	94,36	95,44	94,52
Baleares	121,58	122,87	121,69	123,68	99,28	99,82	100,81	100,01
Cataluña	119,24	118,47	119,13	118,74	102,34	98,94	99,39	98,85
Aragón	113,30	114,77	114,61	114,88	110,24	113,37	116,33	115,90
Cantabria	112,68	113,99	114,40	112,76	117,83	122,81	124,37	124,67
Asturias	103,44	105,16	106,65	108,00	108,81	112,90	112,62	112,54
La Rioja	102,02	102,28	103,16	103,44	110,75	117,57	120,68	117,91
C. León	99,00	101,25	101,47	100,75	112,20	117,11	116,30	115,72
C. Valenciana	92,75	93,94	93,73	93,04	92,79	93,52	93,60	93,88
Galicia	88,32	90,51	91,17	92,78	107,27	111,57	110,93	110,92
C. La Mancha	85,27	86,59	85,44	84,64	101,56	104,37	103,44	103,22
Murcia	84,38	84,02	83,54	82,66	94,28	93,14	93,12	93,57
Andalucía	79,77	80,99	79,90	79,24	92,30	94,51	93,91	94,75
Extremadura	73,81	76,37	76,17	76,11	111,64	119,36	114,53	116,92
Canarias	46,29	42,10	42,23	41,64	87,27	88,59	88,26	89,68

El 15 de julio de 2009, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprobó, con la abstención de las Comunidades Autónomas (CA) gobernadas por el Partido Popular¹, un nuevo sistema de financiación para las CA de régimen común.

La reforma afectó a aspectos fundamentales de la financiación autonómica, entre los que cabe destacar la ampliación de la cesión tributaria a las Comunidades y el diseño de un complejo sistema de transferencias, articulado mediante dos mecanismos de nivelación, el Fondo de Suficiencia Global y el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, y dos fondos adicionales de nueva creación, denominados de convergencia, el de competitividad y el de cooperación.

A diferencia de las reformas anteriores (1996, 2001), este cambio no estuvo impuesto por la caducidad de un sistema quinquenal de financiación, sino que respondió a circunstancias esencialmente políticas.

Es cierto que, a pesar de las importantes mejoras que la reforma aprobada en el año 2001² incorporó frente a los sistemas de financiación anteriores, su aplicación no estuvo exenta de problemas. Este sistema supuso un importante incremento en el peso de los recursos tributarios en la financiación total de las CA, con la consiguiente disminución del peso de las transferencias del Estado, e integró la financiación sanitaria y de los servicios sociales en la financiación general. La insatisfacción de muchas Comunidades por los resultados financieros del modelo, a pesar del importante crecimiento de recursos que se produjo hasta el año 2008, procede fundamentalmente de las tensiones en la financiación de la sa-

¹ Las Comunidades que apoyaron la reforma fueron Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura y la Ciudad Autónoma de Ceuta. Se abstuvieron Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja, la Comunidad Valenciana y la Ciudad Autónoma de Melilla. Las Comunidades Forales de Navarra y el País Vasco, al igual que en otras ocasiones, no participaron en la votación al no registrarse por el sistema común de financiación.

² Acuerdo del CPFF el 27 de julio de 2001, con vigencia desde el 1 de enero de 2002. A diferencia del Acuerdo de 2009, el de 2001 se adoptó con el voto favorable de todas las Comunidades.

“A diferencia de las reformas anteriores (1996, 2001), el sistema de financiación impulsado por el Gobierno Zapatero no estuvo impuesto por la caducidad de un sistema quinquenal de financiación, sino que respondió a circunstancias esencialmente políticas.”



nidad. En concreto, de la falta de actualización periódica de los recursos asignados a las Comunidades en función de la evolución de sus necesidades de gasto y, particularmente, de los cambios demográficos³.

Si consideramos el año base de aplicación del modelo 2001, las necesidades de financiación (NF) de cada CA se definieron a partir de las necesidades de gasto de tres bloques competenciales: competencias comunes (NFCC), prestaciones sanitarias (NFSA) y servicios sociales (NFSO):

$$NF = NFCC_i + NFSA_i + NFSO_i \quad (1)$$

Los recursos para financiar estas necesidades proceden de la recaudación tributaria normativa de los impuestos cedidos a las Comunidades (ITRIB) y de la transferencia de nivelación procedente del Fondo de Suficiencia (FS), mecanismo de cierre del modelo, que cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada CA y su capacidad fiscal⁴:

$$FS_i = NF_i - ITRIB_i; NF_i = ITRIB_i \pm FS_i \quad (2)$$

³ De la Fuente (2011: 155-156) destaca que, si bien el reparto inicial de recursos entre CA se realizó partiendo de una fórmula de necesidades de gasto cuya finalidad era recoger los costes de prestación de unos servicios públicos homogéneos en todo el territorio nacional, el sistema no incorporó ningún mecanismo que asegurara que el equilibrio entre necesidades de gasto y financiación se mantendría a lo largo del tiempo.

⁴ Su valor podrá ser positivo o negativo ya que, al no plantearse ninguna restricción a la cesión de tributos, aparecen dos Comunidades, Baleares y Madrid, que presentan un exceso de recaudación por encima de sus necesidades de gasto.

A partir del año 2001, la financiación evolucionó en función del crecimiento de los recursos tributarios, distinto para cada CA, y del Fondo de Suficiencia, determinada por el crecimiento de los ingresos tributarios del Estado⁵ (ITE) en cada ejercicio respecto del año base 1999.

La actualización del sistema de financiación 2001 podía realizarse de una forma relativamente sencilla. El paso fundamental era la actualización de las necesidades de gasto.

Con los fondos adicionales aportados por el Estado en los ejercicios 2009 y 2010, 11.598 millones de euros, se podía atender esta cuestión sin muchos problemas. Por otra parte, respetando el *statu quo inicial*, es decir, los recursos que el modelo aporta a cada CA en el año de su reforma, se podía establecer un criterio de reparto de los recursos adicionales que permitiera aproximar la financiación de las distintas Comunidades por unidad de necesidad, mejorando la equidad del sistema y eliminando los problemas de sobrenivelación existentes. Este criterio podría ser la variable población ajustada, tal y como se define en el Acuerdo 2009, u otro que recogiera de forma más adecuada los costes diferenciales de prestación de los servicios públicos entre Comunidades.

En el otro lado de la ecuación, el de los recursos, se podía corregir el desequilibrio financiero vertical existente, incrementando el peso de los tributos cedidos –la participación en el IRPF aumentó del 33 al 50%, la participación en el IVA pasó del 35 al 50% y la participación en los IEF, aumentó del 40 al 58%– en detrimento de la transferencia de nivelación procedente del FS.

Finalmente, para evitar que se reprodujeran los problemas relativos a la suficiencia dinámica del sistema, habría que incorporar un mecanismo que per-

⁵ Integrados por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación.

mitiera actualizar todos los años las variables que determinan las necesidades de gasto.

Manteniendo en lo esencial la estructura del modelo de financiación 2001, estos cambios permitirían atender a los objetivos básicos de la reforma aprobada en 2009 (CPFF, 2009: 12):

1. Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, en el marco de la estabilidad presupuestaria.
2. Incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas.
3. Aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.
4. Mejora de la dinámica y estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de gasto.

El nuevo modelo de financiación

Sin embargo, en vez de actualizar el modelo vigente, se optó por una reforma sustancial del mismo. Los cambios realizados y la estructura del nuevo modelo de financiación 2009 no pueden entenderse sin atender al condicionante político de la reforma.

No falta quien reconozca que “el acuerdo de financiación alcanzado el pasado 15 de julio de 2009 en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. culmina un proceso iniciado con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006, en cuyo título VI se establece un modelo de financiación para la Generalitat (...). El acuerdo finalmente aprobado respeta los criterios establecidos en el mencionado título VI del Estatuto”⁶.

⁶ Bassols, Bosch y Vilalta (2009: 49).

Trasladar el modelo de financiación recogido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en particular los conceptos de nivelación parcial en relación con los servicios públicos fundamentales o los porcentajes de participación en los tributos compartidos, al conjunto de las CA. Este fue el principal objetivo de la reforma, tal y como denunció el entonces Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid, Antonio Beteta (2009: 5-6):

“Si algo ha caracterizado el proceso de negociación del nuevo sistema de financiación autonómica ha sido la inexistencia de una verdadera negociación, salvo la efectuada entre el Gobierno y el tripartito catalán, la cual se ha caracterizado por su absoluta falta de transparencia y permanente opacidad (...).

La falta de transparencia no termina en la forma sino que se extiende también al contenido del acuerdo. El sistema aprobado se basa en un modelo críptico y retorcido, inconcreto respecto a aspectos claves de su desarrollo y carente de los necesarios anexos estadísticos para conocer los resultados del nuevo modelo para todas y cada una de las regiones”.

La primera manifestación de esta falta de transparencia la encontramos en la propia negociación del nuevo sistema, que se discutió y aprobó a partir de la consideración de dos años base. El primero, el ejercicio 2007, que es el que se empleó durante la negociación de la reforma para determinar las necesidades de financiación de las distintas CA, definidas partiendo de los recursos aportados por el sistema de financiación anterior en dicho ejercicio⁷. El segundo, el ejercicio 2009, primero de aplicación del sistema, que se ha convertido de hecho en el año base efectivo, a partir de la aplicación del artículo 11 de la Ley 22/2009⁸.

En segundo lugar, a diferencia de lo que sucedió en reformas anteriores, la aportación adicional del Estado, que asciende a algo más de 11.400 millones de euros en valores corrientes, no se produce directamente en el año base, sino que se in-

⁷ Último para el que se disponía de todos los datos correspondientes a su liquidación.

⁸ “1. La financiación de cada Comunidad Autónoma estará constituida por el valor definitivo, correspondiente a cada año, de los recursos del sistema de financiación que le sean aplicables”.

trouduce de modo escalonado en los ejercicios 2009 y 2010, no siendo percibida en su totalidad por las CA hasta el año 2012, en que se produce la liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 2010.

La suma de estos dos elementos lleva a “la aprobación de un modelo sin que los ejecutivos regionales tuvieran un conocimiento real del alcance del mismo y de sus consecuencias presupuestarias” (Beteta, 2009: 8).

El modelo 2009 define las necesidades de financiación de cada una de las CA en el año base –no olvidemos que el relevante en la práctica es el ejercicio 2009– como la suma de los recursos percibidos por cada una de ellas con el sistema de financiación 2001, *statu quo inicial* (SQ_i), más la participación que le corresponde en los recursos adicionales aportados por el Estado, recogidos en el Cuadro 2.

CUADRO 2.

Recursos adicionales aportados por el Estado al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (miles de euros)

CONCEPTO	AÑO	IMPORTE
Refuerzo del Estado de Bienestar	2009	4.900.000,00
Fondos de Convergencia		3.772.500,00
Fondo de Competitividad	2009	2.572.500,00
Fondo de Cooperación	2009	1.200.000,00
Otros Recursos Adicionales		2.736.853,63
Para regiones con dispersión > media	2009	50.000,00
Para regiones con densidad > media	2009	50.000,00
Normalización lingüística	2009	236.853,63
Dependencia	2010	1.200.000,00
Aportación adicional al FGSPF*	2010	1.200.000,00
Total recursos adicionales		11.409.353,63

* Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.
Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo de Financiación.



“La reforma del sistema de financiación autonómica del año 2009 no ha cumplido ninguno de sus objetivos: no es equitativo horizontalmente, mantiene importantes diferencias de financiación por habitante y tampoco cumple con el principio de ordinalidad.”

Si separamos los recursos que corresponden a cada CA por su participación en el Fondo de Convergencia (FCV) del resto de recursos adicionales (RA) que va a percibir, podemos definir las necesidades de financiación (NF) como:

$$NF_i = SQ_i + RA_i + FCV_i \quad (3)$$

Necesidades que van a ser cubiertas por la recaudación procedente de los tributos cedidos a las Comunidades (ITRIB) más una serie de transferencias de nivelación (TN):

$$NF_i = ITRIB_i + TN_i \quad (4)$$

Si bien la reforma aumentó el peso de los tributos cedidos en la financiación total, los cambios más relevantes se producen en los mecanismos de nivelación, a partir de cuatro fondos de transferencias incondicionadas:

- **El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF)**, que tiene como objetivo garantizar que todas las CA puedan ofrecer un nivel similar en la prestación de los servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales. Supone un 80% de los recursos totales del sistema y se financia con una aportación del 75% de los ingresos tributarios (normativos) de las CA y un 5% de recursos adicionales procedentes de la Administración del Estado.
- **El Fondo de Suficiencia Global (FSG)**, similar al anterior Fondo de Suficiencia (FS) del modelo vigente desde 2002 hasta 2009, cuya finalidad es contribuir a la financiación de todas las competencias transferidas y asegurar a cada CA el mantenimiento del *statu quo*, es decir, que ninguna de ellas va a perder recur-

sos respecto a los que recibía en el sistema anterior. La financiación a percibir del FSG más el 25% de los ingresos tributarios que las CA retienen tras la aportación al FGSF supone aproximadamente un 16,5% de los recursos totales del sistema.

- Dos Fondos de Convergencia (FCV), el **Fondo de Competitividad**, cuyo objetivo es reducir las diferencias de financiación *per cápita* entre CA, y el **Fondo de Cooperación**, cuyos recursos se distribuyen entre las CA de menor renta *per cápita* y aquellas que tengan una dinámica poblacional especialmente negativa. Se financian con recursos adicionales procedentes de la Administración del Estado y suponen el 3,5% de los recursos totales del sistema.

La transferencia de nivelación será:

$$TN_i = TFG_i + FSG_i + FCV_i \quad (5)$$

Donde TFG es la transferencia que cada Comunidad recibe del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, que será el saldo, positivo o negativo, que resulte de la diferencia entre el importe de la participación que le corresponda y el 75% de sus recursos tributarios en términos normativos.

Considerando todos estos elementos, la financiación a recibir por cada Comunidad será:

$$NF_i = 0,25 ITRIB_i + FG_i + FSG_i + FCV_i \quad (6)$$

A partir de las expresiones (3) y (6), Zabalza (2012) establece lo que denomina restricción fundamental del modelo de financiación:

$$FG_i + FSG_i = SQ_i + RA_i - 0,25 ITRIB_i \quad (7)$$



“El resultado final resulta especialmente arbitrario. La Comunidad de Madrid, que es la que presenta una mayor capacidad fiscal, es la que resulta más perjudicada, situándose su financiación total muy por debajo de la media.”

Dos conclusiones podemos extraer de esta expresión 7:

- **La primera**, la importancia del *nuevo statu quo*, en el que, como podemos comprobar en los Cuadros 3 y 4, un reparto arbitrario de los fondos adicionales, a partir de criterios políticos, no permitió compensar las diferencias de partida existentes, derivadas de la aplicación del sistema anterior.
- **La segunda** es la falta de relevancia del FGSPF. Se trata de un artificio, creado para incorporar el concepto de nivelación de los servicios públicos fundamentales recogido en el artículo 206 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que finalmente sólo sirvió para complicar de forma importante la estructura del sistema de financiación. Como destaca Zabalza (2012: 12): “el Fondo de Garantía, a pesar del énfasis que la Ley pone en el mismo, a los efectos de la distribución de recursos en el año 2009, no es más que una forma de etiquetar un determinado volumen de recursos, sin ningún efecto sobre la distribución final de la totalidad de los mismos”.

Resultados de la aplicación del sistema

El Cuadro 5 y el Gráfico 1 sintetizan la dinámica del funcionamiento del sistema de financiación, a partir del reparto de los distintos recursos que configuran el mismo, en el ejercicio 2012, último liquidado.

Como elemento de comparación se ha considerado la financiación por habitante ajustado, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la reforma consiste en que “el nuevo sistema garantizará que, dentro del marco de suficiencia global,

CUADRO 3.

Desigualdades en el *statu quo* inicial 2009

Comunidad Autónoma	<i>Statu quo</i> por habitante ajustado (euros)	Diferenc. sobre la media por habitante ajustado (euros)	Ganancias (+)/pérdidas (-) de recursos sobre la media (miles de euros)	Competencias específicas (miles de euros)	<i>Statu quo</i> homogéneo (miles de euros)	<i>Statu quo</i> homogéneo por habitante ajustado (euros)	Índice	Diferenc. sobre la media por habitante ajustado (euros)	Ganancias (+)/pérdidas (-) de recursos sobre la media (miles de euros)
Cataluña	2.059,94	171,11	1.263.802,35	1.807.199,77	13.407.540,33	1.815,26	100,73	13,08	96.592,75
Galicia	1.930,98	42,15	125.059,92	179.560,59	5.549.547,16	1.870,46	103,79	68,28	202.581,37
Andalucía	1.824,21	-64,62	-527.952,55	570.213,14	14.334.014,50	1.754,42	97,35	-47,76	-390.224,48
Asturias	2.020,70	131,87	148.369,57	42.382,28	2.231.151,27	1.983,03	110,04	180,85	203.477,80
Cantabria	2.383,10	494,27	290.603,08	75.428,59	1.325.699,75	2.254,81	125,12	452,63	266.119,12
La Rioja	2.159,87	271,04	88.311,26	31.732,24	672.005,65	2.062,48	114,44	260,30	84.811,31
Murcia	1.689,42	-199,41	-282.424,15	10.962,36	2.381.756,09	1.681,68	93,31	-120,50	-170.666,09
C. Valenciana	1.658,03	-230,80	-1.153.826,14	189.563,16	8.099.211,78	1.620,11	89,90	-182,07	-910.216,13
Aragón	2.018,26	129,43	183.153,27	49.767,92	2.806.189,58	1.983,09	110,04	180,91	255.998,50
C. La Mancha	1.785,99	-102,84	-225.996,38	6.852,59	3.917.964,01	1.782,87	98,93	-19,31	-42.433,13
Canarias	1.591,69	-297,14	-647.127,73	143.262,27	3.323.213,00	1.525,91	84,67	-276,27	-601.681,15
Extremadura	1.987,59	98,76	115.390,05	4.314,56	2.317.916,32	1.983,90	110,08	181,72	212.312,87
Baleares	1.570,16	-318,67	-348.752,16	61.840,76	1.656.559,38	1.513,66	83,99	-288,52	-315.763,65
Madrid	2.014,17	125,34	753.395,78	613.514,21	11.493.294,47	1.912,10	106,10	109,92	660.711,98
C. León	1.968,12	79,29	217.992,00	7.841,20	5.403.170,01	1.965,27	109,05	163,09	448.377,18
TOTAL	1.888,83	0	0	3.794.435,64	78.919.233,25	1.802,18	100,00	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda (2011).
Según los datos de población ajustada correspondientes al año 2009.



“En la vertiente de la suficiencia, la reforma no ha servido para garantizar la sostenibilidad financiera de las CA, y no ha incorporado elemento alguno que garantizara la suficiencia dinámica del modelo.”

CUADRO 4.

Reparto final de los recursos adicionales (miles de euros)

Comunidad Autónoma	Incremento de recursos en 2009	Incremento de recursos en 2010	Total recursos adicionales	Incremento porcentual de recursos totales (%)	Participac. final en los nuevos recursos (%)	Incremento por habitante (euros)*	Índice	Incremento por habitante ajustado (euros)*	Índice
Cataluña	1.986.097,60	419.718,55	2.405.816,15	15,81	20,74	321,83	121,52	325,73	122,99
Galicia	485.842,49	162.302,85	648.145,34	11,31	5,59	231,80	87,53	218,46	82,49
Andalucía	1.087.524,05	574.048,22	1.661.572,27	11,15	14,33	200,12	75,56	203,37	76,79
Asturias	145.188,05	65.751,61	210.939,66	9,28	1,82	194,36	73,39	187,48	70,79
Cantabria	71.405,94	39.151,38	110.557,32	7,89	0,95	187,63	70,85	188,04	71,00
La Rioja	44.948,87	25.608,53	70.557,40	10,03	0,61	219,33	82,81	216,55	81,77
Murcia	362.432,85	87.290,66	449.723,51	18,80	3,88	310,90	117,39	317,54	119,90
C. Valenciana	1.412.906,46	205.032,12	1.617.938,58	19,52	13,95	317,57	119,91	323,64	122,20
Aragón	178.429,44	90.376,72	268.806,16	9,41	2,32	199,79	75,44	189,96	71,73
C. La Mancha	335.461,81	137.859,50	473.321,31	12,06	4,08	227,41	85,87	215,39	81,33
Canarias	371.430,30	83.439,65	454.869,95	13,12	3,92	216,19	81,63	208,86	78,86
Extremadura	158.459,69	68.736,59	227.196,28	9,78	1,96	206,09	77,82	194,46	73,42
Baleares	531.879,04	55.550,00	587.429,04	34,18	5,07	536,26	202,48	536,76	202,67
Madrid	1.641.125,33	239.353,95	1.880.479,28	15,53	16,21	294,43	111,17	312,85	118,13
C. León	384.513,12	145.779,69	530.292,81	9,80	4,57	206,86	78,11	192,88	72,83
TOTAL	9.197.717,04	2.400.000,02	11.597.717,06	14,02	100,00	264,84	100,00	264,84	100,00

*Según datos de población total y ajustada por habitante en 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda (2011) y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012).

los recursos financieros para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar sirvan para que los citados servicios puedan ser prestados en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, en términos de población ajustada o unidad de necesidad” (CPFF, 2009: 13)⁹. Los resultados se han homogeneizado, restando de la participación en el FSG las cantidades que corresponden a la financiación de competencias singulares de las distintas CA.

La primera columna del Cuadro 5 recoge la financiación procedente de la recaudación normativa por tributos cedidos, antes de la aplicación de los mecanismos de nivelación. Las diferencias en capacidad fiscal por habitante son lo suficientemente relevantes como para necesitar ningún comentario adicional.

La segunda columna muestra los resultados después de la aplicación del FGSPF. Las diferencias de recursos entre Comunidades (que se reducen notablemente) proceden del hecho de que solamente se nivelan el 75% de los recursos tributarios normativos.

A continuación, en la tercera columna, se añaden los recursos procedentes del FSG, como ya se ha señalado, calculado a competencias homogéneas y, finalmente, la última columna recoge la financiación homogénea por habitante ajustado total, después de adicionar los recursos procedentes de los Fondos de Convergencia.

Estos dos mecanismos, FSG y FCV, provocan un reparto final de recursos difícil de explicar en términos de equidad, y contribuyen a mantener unas diferencias de recursos entre Comunidades que ni se corresponden con sus necesidades de gasto ni responden tampoco a las diferencias de capacidad fiscal.

⁹ A pesar de la relevancia que se concede en el acuerdo a la población ajustada, Borraz y Cantalapiedra (2010: 13) han puesto acertadamente de manifiesto que es un criterio que se aplica para distribuir recursos, no para la estimación de necesidades de gasto, como sucedía en el modelo de financiación anterior.



“La reforma no ha garantizado la prestación de los servicios básicos del Estado de Bienestar en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, ni ha corregido las diferencias de financiación entre CA por unidad de necesidad.”

CUADRO 5.

Funcionamiento del sistema de financiación autonómica en el ejercicio 2012

(financiación normativa homogénea en índice sobre la media por habitante ajustado)

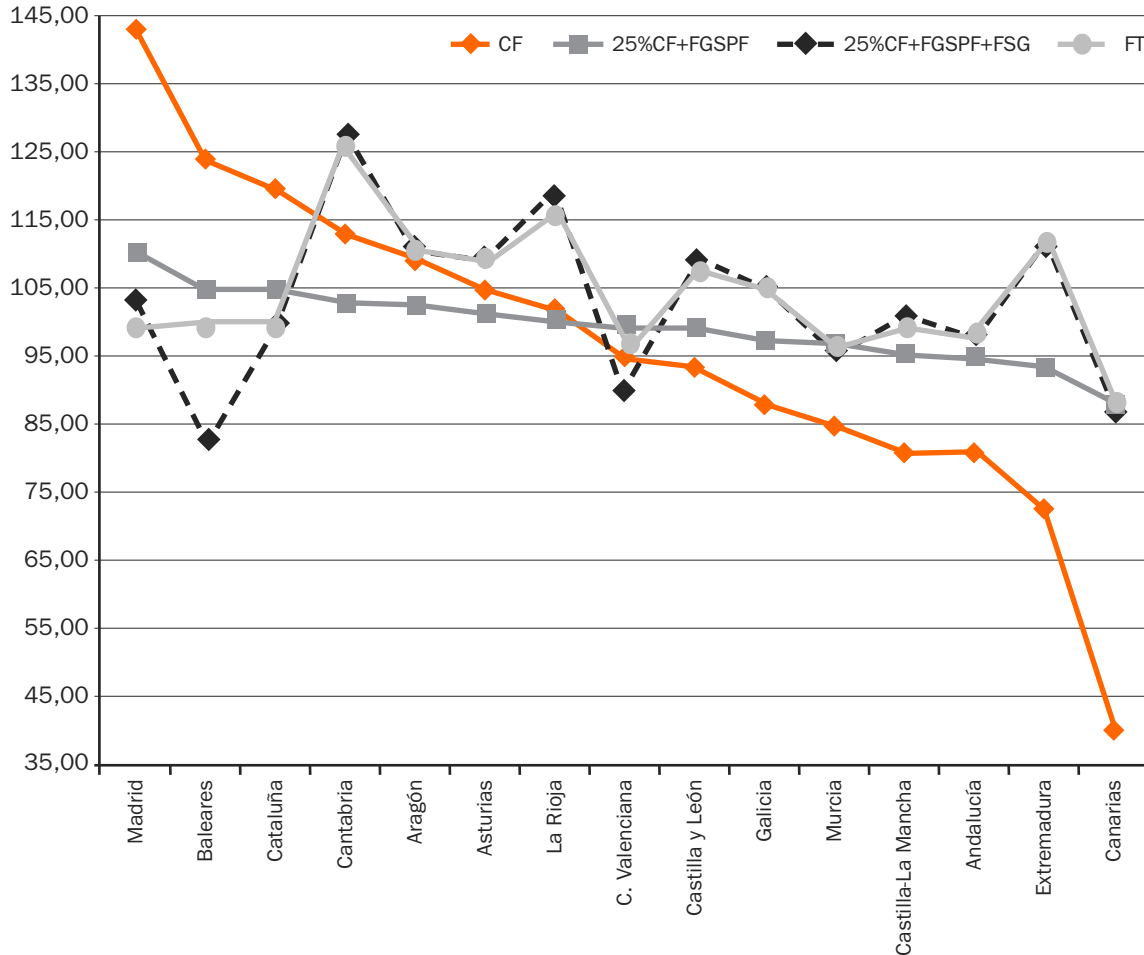
Comunidad Autónoma	CF	25% CF + FGSPF	25% CF + FGSPF + FSG	FT
Madrid	143,12	109,98	103,25	99,72
Baleares	123,76	105,50	83,16	100,07
Cataluña	119,71	104,56	99,98	99,65
Cantabria	112,83	102,97	128,47	124,75
Aragón	109,35	102,16	111,41	110,32
Asturias	103,91	100,90	108,83	108,28
La Rioja	101,71	100,40	119,64	115,94
C. Valenciana	94,62	98,75	90,00	95,47
C. León	94,03	98,62	108,76	108,01
Galicia	87,29	97,06	104,77	104,36
Murcia	84,50	96,41	95,15	95,66
C. La Mancha	80,99	95,60	101,07	98,76
Andalucía	80,97	95,60	98,04	96,82
Extremadura	72,69	93,68	111,89	111,68
Canarias	40,14	86,15	85,89	86,46

CF: Capacidad fiscal. FGSP: fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales. FSG: fondo de Suficiencia global. FT: Financiación Total.
Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014).

GRÁFICO 1.

Funcionamiento del sistema de financiación autonómica en el ejercicio 2012

(financiación normativa homogénea en índice sobre la media por habitante ajustado)



CF: Capacidad fiscal. FGSP: fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales. FSG: fondo de Suficiencia global. FT: Financiación Total.
Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014).



“Si el objetivo político de la reforma era acomodar el sistema de financiación autonómica al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña para frenar posteriores demandas nacionalistas, el fracaso ha sido rotundo.”

De nuevo podemos hacer referencia a los efectos que sobre la financiación global ha tenido el *nuevo statu quo* y a la incoherencia existente entre los objetivos de la reforma y la estructura del modelo.

El mal funcionamiento del sistema de financiación se visualiza de forma más nítida en el Cuadro 1, en el que se compara la evolución de los ingresos tributarios normativos con la financiación total homogénea de cada CA para los cuatro años en que disponemos de liquidaciones. Los datos se presentan en índice sobre la media igual a 100 por habitante, según la población de derecho.

El sistema no es equitativo horizontalmente, sigue manteniendo importantes diferencias de financiación por habitante. Tampoco cumple con el denominado principio de ordinalidad, al que tanta importancia se concedió en la reforma, ya que la aplicación de los mecanismos de nivelación continúa reordenando los recursos por habitante de que disponen las CA respecto a su capacidad tributaria. El resultado final resulta especialmente arbitrario. La Comunidad de Madrid, que es la que presenta una mayor capacidad fiscal, es la que resulta más perjudicada, situándose su financiación total muy por debajo de la media.

En realidad, se dan todos los supuestos posibles. Comunidades con capacidad fiscal superior a la media mantienen o incluso mejoran sus resultados después de la nivelación, mientras otras los empeoran. En el otro extremo, CA con capacidad fiscal inferior a la media continúan por debajo de esta después de la nivelación, mientras otras mejoran sus resultados.

Conclusión

Podemos afirmar que la reforma del sistema de financiación autonómica realizada en el año 2009 no ha cumplido ninguno de los objetivos que pretendía.

En la vertiente de la suficiencia, no ha servido para garantizar la sostenibilidad financiera de las CA, no incorporando ningún elemento que garantizara la suficiencia dinámica del modelo.

Es cierto que ha pesado de forma importante la crisis económica que hemos sufrido a lo largo de estos años y su impacto sobre la recaudación tributaria. Por ello, uno de los principales problemas de la reforma reside en la diferente situación económica en la que se encuentra el país entre el año base de negociación, 2007, y el año 2009, en el que el acuerdo se puso en práctica, ya que es a partir de 2008 cuando comienza a verse el efecto de la crisis económica en España. Crisis que ha incidido de manera notable en la recaudación tributaria, como pone claramente de manifiesto la tasa de evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE) entre ambos ejercicios, que fue del 0,5863.

Esta disminución de los ingresos tributarios ha producido una diferencia importante entre los ingresos que las CA esperaban recibir en el ejercicio 2009 con el nuevo modelo de financiación, y los que finalmente les correspondió, a tenor de la liquidación definitiva de todos los conceptos que integran el mismo, que se ha producido en julio de 2011. Los recursos proporcionados por el sistema de financiación en 2007 ascendieron a 103.830 millones de euros –financiación normativa–, frente a los 82.713 millones de euros que supone la liquidación del sistema 2001 en el año 2009, cantidad que se convierte en el *statu quo inicial* del nuevo sistema de financiación.

Es evidente que esta caída de ingresos hubiera afectado tanto al sistema de financiación anterior como al actual. La crítica que realizamos es, nuevamente, a la

opacidad con la que se realizó la negociación del nuevo sistema y al hecho de que la diferencia en la situación económica no fuera tenida en cuenta en la misma.

En términos de equidad se perseguía un doble objetivo: garantizar la prestación de los servicios básicos del Estado de Bienestar en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, en términos de población ajustada o unidad de necesidad y la corrección de las diferencias de financiación entre CA por unidad de necesidad. Ninguno de estos objetivos ha sido cubierto.

Finalmente, si el objetivo político de la reforma era acomodar el sistema de financiación autonómica al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, frenando posteriores demandas nacionalistas, es evidente a tenor de la situación actual que el fracaso ha sido rotundo.

Referencias

- Bassols, M., Bosch, N. y Vilalta, M.** (2009): *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*. Generalitat de Catalunya, Departament d' Economia i Finances, Barcelona.
- Beteta, A.** (2009): *Una oportunidad perdida: el nuevo sistema de financiación autonómica, un análisis desde la Comunidad de Madrid*. Fundación FAES, Papeles FAES nº 114.
- Borraz, S. y Cantalapiedra, C.** (2010): "Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica: un marco de incertidumbre", *Estudios de Economía Aplicada*, 28 (1), 31-59.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)** (2001): *Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)** (2009): *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía*. Madrid.
- De la Fuente, A.** (2011): "Una nota sobre la dinámica de la financiación regional", *Investigaciones Regionales*, 19, 155-174.
- Ministerio de Economía y Hacienda** (2004 a 2010): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Cedidos, fondo de Suficiencia y Garantías de Financiación de los servicios de asistencia sanitaria* (años 2002 a 2008). Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda** (2011): *Liquidación de los recursos del sistema de finan-*

ciación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009. Madrid.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012 a 2014): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto*

de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre (ejercicios 2010 a 2012). Madrid.

Zabalza, A. (2012): “La financiación de las CA: cuántos recursos y qué distribución”. Trabajo presentado al Seminario de la Fundación BBVA-IVIE “Sector público y territorio: desigualdad, bienestar y respuestas a la crisis”. Valencia, 16 de enero de 2012.