

# REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2016



# 105

## MONOGRÁFICO

### Treinta años de Modelos de Financiación Autonómica

#### Artículos

**Luis Ángel Hierro Recio y Pedro Atienza Montero.** Los desequilibrios en la distribución de los recursos de las Comunidades Autónomas. Una perspectiva global  
**Manuel Medina Guerrero.** La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria

**Roberto Fernández Llera.** Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: Evolución y propuestas de futuro

**Julio Jiménez Escobar, Araceli de los Ríos Berjillos y Marta de Vicente Lama.** Capacidad normativa de las Comunidades Autónomas y corresponsabilidad fiscal: Mito o realidad

**Eduardo Bandrés y Alain Cuenca.** Las reformas de la financiación autonómica: Elementos para una aproximación desde la economía política

**David Patiño Rodríguez.** El apoyo al Estado Autonómico 35 años después de la LOFCA

**Xoaquín Fernández Leiceaga y Santiago Lago Peñas.** Balanzas fiscales vs cuentas públicas territorializadas: Análisis y valoración de las diferencias

#### Documentación

**Ángel Cazorla Martín.** Análisis agregado de las Elecciones al Parlamento andaluz: Los resultados de los comicios del 22 de marzo de 2015 en perspectiva evolutiva

# **Los desequilibrios en la distribución de los recursos de las Comunidades Autónomas. Una perspectiva global**

## ***The imbalances in the distribution of resources of the Autonomous Communities. A Global Perspective***

**Luis Ángel Hierro Recio**  
**Pedro Atienza Montero**  
**Universidad de Sevilla**

Recibido, Octubre de 2015; Versión final aceptada, Enero de 2016.

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica, Federalismo fiscal, Transferencias intergubernamentales, Impuestos subcentrales, Régimen común, Régimen foral

KEYWORDS: Regional financing in Spain, Fiscal federalism, Intergovernmental transfers, Regional taxes, Common regime, Foral regime

Clasificación JEL: H70, H71, H73

### RESUMEN

La financiación autonómica puede ser considerada un macro problema de distribución interterritorial de ingresos, en el que se combinan asignaciones de fuentes tributarias y transferencias intergubernamentales buscando equilibrios presupuestarios que permitan a todos los gobiernos disponer de financiación suficiente para atender sus necesidades de gasto. El presente trabajo tiene por objeto ordenar e inventariar los problemas de desequilibrio financiero asociados a la existencia de distintos sistemas de financiación y a la forma en que se organiza cada sistema, desde su origen hasta la actualidad. El principal resultado que se obtiene es que la actual forma de financiar las CC.AA. está plagada de fuentes de desequilibrio que obligarían a una reforma general y sustancial de los sistemas de financiación.

### ABSTRACT

Regional financing is basically a macroproblem of the interregional distribution of revenue of a constitutional nature. It involves the assignation of income sources among levels of governments, which must inevitably incorporate taxes and intergovernmental transfers and which must permit the autonomous exercise of competences of expenditure of each government, guaranteeing vertical and horizontal balance between expenditure and revenue.

This said, the objective of this study is to review those studies which have dedicated themselves to tackling the problem of interterritorial redistribution associated to regional financing, to attempt to present in an orderly fashion the innumerable problems involved in the distribution of resources

among State and the Autonomous Communities (ACs). That is to say, the financial imbalances which have appeared as a consequence of that distribution of resources; our principal conclusion is that financial imbalances have progressively increased as the systems of financing have become more and more complex.

The first and fundamental imbalance stems from the existence of two regimes. From this situation is derived a vertical imbalance in the foral regime in favour of the foral territories, due to a defective calculation of the "cupo" (quota) in questions such as the underestimation of the value of the competences assumed by the central administration in the foral territory, an index of imputation both unjustified and not updated, an inadequate compensation for the deficit or the use of an updating index of the quota not adapted to the revenue of the AC. Furthermore, an overvaluation of the adjustment for VAT should also be added, one in favour of the foral territories. Thus, this vertical imbalance favourable to the foral communities is transformed into a horizontal imbalance among ACs of distinct regimes, with insurmountable differences of financing in per capita terms in favour of the ACs in the foral system.

Within the common regime distinction must be made between a vertical imbalance in favour of the central government and horizontal imbalances among ACs. With regard to the vertical imbalance, this is associated to the way of determining the effective costs of the services transferred, which defined transitory regional financing prior to the first model. In effect, these effective costs were undervalued, since in each transfer the assets associated to the service were incorporated without liabilities (public debt) and without the part of the current financial year financed by deficit, so that the ACs received, in theory, competences free of charges. If we add to this the fact that the central government discretionally added resources each time the system was modified and the fact of the evolution of the deficit itself and the vertical assignation of the debt limits according to the regulations of budgetary stability, we can conclude that the aforementioned vertical imbalance exists.

With regard to the horizontal imbalances among ACs in the common regime, these are of two types. Firstly, static horizontal imbalance, which is the imbalance produced if the distribution of funds does not guarantee the sufficiency of each and all of the ACs to meet the expenditure needs in the year for which the model is calculated (base year). Secondly, dynamic horizontal imbalance, which is the need for that sufficiency to be guaranteed throughout the whole period in which the model or the regulation of the resource is in force.

The principal factors which produce static horizontal imbalance are the following. Firstly, the financing system of the common regime stemmed in the base year from a quantity of financing which was distributed among the participating ACs, according to certain distribution variables which in principle must be representative of the "financing needs". However, as a consequence of the instauration of the principle of *status quo* (no AC may lose resources compared to those it obtained prior to the reform), the result was that the distribution variables and the weights of those variables were fixed not on the basis of financing needs but instead on the objective of making horizontal distribution produce a result coherent with financing according to effective cost, which involved perpetuating the horizontal imbalance derived from the evaluation of the competences transferred according to the effective cost. Secondly, from the model in force since 2002 the problem was aggravated by the inclusion of additional funds of restricted participation. This involved a masked alteration of the distribution criteria, since these funds involved the inclusion of other distribution variables which distorted the initial distribution and which were created *ad hoc* to modify the criterion of horizontal distribution and favour certain ACs. Thirdly, the problem that the normative collections of the ceded taxes have not been adequately calculated in the base years since 1986 and the part of them exported to other ACs has not been estimated. Lastly, since the models of financing the distribution of the base year has always been calculated as if the deficit was zero (it has always been assumed that the ACs acted with no deficit) and its distribution criterion has been left to the discretion of the central government, the direct consequence is that this distribution lacks logic associated to the model and therefore that it is an additional source of horizontal imbalance.

With regard to dynamic horizontal imbalance, the possible sources are basically two in normative terms. On the one hand is the evolution of the reference term, that is to say the fact that

the values of the distribution variables change over time. On the other, even if we assume that the reference term does not vary, that is to say if we assume that the distribution variables remain constant for all the ACs during the life of the model, it is impossible to achieve horizontal balance without the establishment of rules of evolution identical for the set of revenue of all the ACs. So, the first source of imbalance has not been approached until the current model. With regard to the second, the complexity of the models has noticeably varied the necessities of tackling the problem but, in any case, it is clear that the evolution of the system of financing as regards dynamic balance has worsened from model to model, until a position has been reached in which dynamic imbalances are not only not corrected but instead broaden. Nevertheless, even if we assume a balanced model in normative terms, if we take real collection in place of normative collection there will arise a new source of dynamic imbalance as a consequence of the total quantity of real revenue evolving differently to the quantity in normative terms, since real collection evolves differently in each AC and normative collection does not adapt to such real collection.

In addition to the vertical imbalances of the regimes and horizontal imbalances *inter* and *intra* regimes there exist other imbalances concerning financing sources not included in the regimes and associated to the capacity of the central government to discretionally assign certain additional income sources. These are the distribution of the deficit, resources proceeding from the Regional Liquidity Fund (Fondo de Liquidez Autonómica) and the Mechanism for the Payment of Suppliers (Mecanismo de Pago a Proveedores), financing via agreements or the financing of non-homogenous competences. With regard to the distribution of the deficit, the problem arose with the economic crisis, since its effect upon the revenue of the ACs and the obligatory limits upon the deficit established by the European Union made resources through debt a scarce good. The problem is that the assignation of the objective of an annual deficit for each AC has not followed a pattern. On occasions, the deficit has been assigned in proportion to the GDP; on others, differentiated groups have been created; in a third case, the deficit has simply been shared out, no longer discretionally but arbitrarily instead, as occurred in 2013, causing serious problems of horizontal imbalance. As a consequence of the liquidity restrictions suffered by the ACs, the Government employed turned to extraordinary liquidity measures such as the Regional Liquidity Fund (Fondo de Liquidez Autonómica) and the Mechanism for the Financing of Payment to Suppliers (Mecanismo de Pago a Proveedores). The problem is that their distribution is based on pure discretion. With regard to joint investment agreements, these are sources financed and distributed on the basis of bilateral and opaque negotiations, where the power of negotiation of each AC, and above all the discretionary power of the central administration are fundamental criteria for their distribution. In effect, Hierro, Atienza and Gómez-Álvarez (2014) have demonstrated that political variables such as ideological agreement between central and regional governments or the electoral support received by the central government in each AC are determining variables which influence distribution, and also that distribution penalises foral regions and favours those of highest income.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Básicamente la financiación autonómica es un macroproblema de distribución interterritorial de ingresos. Un estado centralizado consiste en un gobierno único que recauda todos los tributos y asigna la totalidad del gasto. Si simplificamos, en este tipo de estado los problemas distributivos se resuelven con el diseño de las políticas de gasto y de las figuras tributarias (redistribución personal intrageneracional) y con la definición del déficit o superávit (redistribución personal intergeneracional) y la redistribución interterritorial es un mero resultado aditivo de la redistribución personal

intrageneracional derivada de las políticas de gasto e ingreso (lo que conocemos como Balanzas Fiscales).

En un estado descentralizado se interpone o superpone, según el caso, un nivel de gobierno a otro ya existente y ello obliga a realizar una distribución de competencias de gasto y de fuentes tributarias entre niveles de gobierno, con carácter previo a la formulación de las políticas anuales de gasto e ingreso, en el ámbito de lo que en *Public Choice* se denominan decisiones constitucionales. Es decir, en este tipo de estado existe un problema anterior, de redistribución interterritorial, que consiste en definir a nivel constitucional la distribución de las fuentes de ingresos entre los dos niveles de gobierno (lo que conocemos como Financiación Federal, Autonómica en el caso de España, o Federalismo Fiscal)<sup>1</sup> y la distribución de competencias de gasto.

Esta asignación previa es un problema, dado que es imposible garantizar que los ingresos por tributos obtenidos por todos los gobiernos implicados sean iguales a las necesidades de financiación que derivan de sus competencias de gasto mediante el mero reparto de los tributos, asignando unas figuras al gobierno central y otras a los subcentrales. Dicha imposibilidad deriva, entre otras, de dos razones fundamentales. La primera es que, si bien teóricamente sería posible asignar figuras tributarias basadas en el principio del beneficio a la financiación de cualquier producción pública<sup>2</sup>, la tipología de bienes suministrados y la necesidad de atender al principio de capacidad de pago para generar un sistema impositivo justo hace imposible conseguir una distribución de fuentes tributarias que garantice la suficiencia de todos los gobiernos. Y la segunda es que, aunque lo anterior fuera posible, la distribución territorial no uniforme de bases tributarias, o, lo que es lo mismo, la desigualdad en la distribución de la renta y de la producción, impide que todos los gobiernos subcentrales puedan disponer de los recursos tributarios necesarios para atender las necesidades de gasto sin producir una inequidad horizontal tributaria para los ciudadanos de los territorios con menor nivel de renta y producción (Buchanan, 1950). Ambas razones justifican la existencia de transferencias intergubernamentales que compensen los desequilibrios verticales (entre niveles de Gobierno) y/o horizontales (intraniveles de gobierno).

En definitiva, la financiación autonómica es un problema de redistribución interterritorial de recursos de naturaleza constitucional, que implica la asignación de fuentes de ingresos entre niveles de gobierno, que inevitablemente debe incorporar

1 Si bien en estricto sentido el término Federalismo Fiscal se refiere al estudio de problemas de organización financiera de estados descentralizados, en Economía Pública el término se utiliza también para hacer referencia al estudio del gasto público y de los ingresos descentralizados y, en general, a cualquier problema de economía pública derivado de la existencia de un Sector Público descentralizado.

2 Ver Hierro (1996, p. 136-139).

impuestos y transferencias intergubernamentales y que debe permitir el ejercicio autónomo de las competencias de gasto de cada Gobierno, garantizando el equilibrio vertical y horizontal entre gastos e ingresos. Entendiendo por equilibrio vertical que los dos niveles de gobierno, central y autonómico, dispongan de recursos para ejercer sus competencias de gasto de forma autónoma, lo que se debería traducir en que las proporciones de ingreso de cada nivel de gobierno sobre el total sean similares a las de gasto; y por equilibrio horizontal que las distintas Comunidades Autónomas (CC.AA.) dispongan de los recursos necesarios para afrontar sus competencias de gasto de forma que resulte un trato equitativo de sus respectivos ciudadanos.

Al análisis de este problema se han dedicado con afán los investigadores en economía pública de nuestro país desde que el 22 de septiembre de 1980 fue aprobada la Ley Orgánica 8/1980 de financiación de las CC.AA. (a partir de ahora LOFCA), con la que se puso en marcha la financiación federal en España. Durante los 35 años que transcurren hasta 2015, nuestro Estado de las Autonomías se ha convertido en una referencia de los estudios de federalismo fiscal y los investigadores españoles de la materia han adquirido una relevancia reconocida internacionalmente. Ambos hechos dan lugar a una riquísima bibliografía que aborda el estudio de nuestro sistema de financiación desde cualquier perspectiva posible y que desmenuza uno a uno los sistemas de financiación y sus instrumentos para poner de manifiesto sus problemas y avanzar posibles soluciones. El objetivo que nos planteamos en este trabajo es repasar aquella parte de los trabajos que se han dedicado a afrontar el problema de redistribución interterritorial asociado a la financiación autonómica, para intentar presentar de forma ordenada el innumerable número de problemas que implica la distribución de los recursos entre las administraciones del Estado de las Autonomías.

En efecto, dentro del conjunto de estudios a los que nos hemos referido en el párrafo anterior existen: trabajos como los de Buesa (2007), De la Fuente (2010, 2011a), García *et al.* (2013), Junta de Castilla y León (2008), Sevilla (2001), Zubiri y Vallejo (1995) o Zubiri (2007, 2015), que evalúan los problemas distributivos o desequilibrios financieros asociados al sistema de cupo; trabajos como los de Bosch (2008), Herrero y Tránchez (2011), Lago y Martínez-Vázquez (2015), López Laborda (2006), López Laborda y Salas (2002), Pérez y Cucarella (2015) o Sánchez y Gómez (2003), que analizan los problemas de inequidad horizontal estática derivada del mantenimiento del *statu quo*; trabajos como los de Bosch (2008), De la Fuente (2010, 2011b), Fernández Leiceaga (2015), Herrero y Tránchez (2011), Ruiz-Huerta, Herrero y Vizán (2002), López Laborda (2006), López Laborda y Zabalza (2011), Pérez y Cucarella (2015) y Zabalza y López Laborda (2010), que analizan los desequilibrios asociados a la evolución dinámica de los modelos de financiación; trabajos como los de Arellano, Pajares y Rodríguez (2011), Argimón y Hernández de Cos (2012), Benito *et al.* (2004), Fernández Leiceaga (2013), Fernández Llera (2009, 2011), García-Milá y McGuire (1993), Lago (2005), Leal y López Laborda (2015),

López Laborda y Vallés (2002), Monasterio y Fernández Llera (2009), Monasterio y Mussons (2013), Ruiz-Huerta y García (2012) o Vallés y Zárate (2004), que analizan la distribución de los objetivos de deuda y déficit; o trabajos como los de Herrero y Tránchez (2011), Hierro (1998, 1999), Melguizo (1985), Patiño (2005), Patiño e Hierro (2007) o Torres Cobo (1985) que tratan sobre los problemas asociados a la forma de incorporar los tributos cedidos. No obstante, hasta ahora no existe ningún trabajo que haya afrontado la tarea de inventariar y sistematizar los problemas de desequilibrio financiero asociados a la financiación autonómica en su conjunto y desde su inicio, de ahí la necesidad de un trabajo como éste.

Los principales resultados que obtenemos de nuestro trabajo son que los desequilibrios financieros han ido creciendo a medida que los sistemas de financiación se hacían cada vez más complejos, aunque el primer y fundamental desequilibrio proviene de la existencia de dos regímenes. De ahí derivan unos desequilibrios verticales que se transforman en un desequilibrio horizontal entre CC.AA. de distintos regímenes, con unas diferencias de financiación en términos per cápita insalvables a favor de las CC.AA. de régimen foral.

Ya dentro del régimen común los desequilibrios horizontales entre CC.AA. son muy diversos, debiendo distinguir los desequilibrios estáticos (los asociados al año base del modelo) de los dinámicos (los derivados de la evolución de cada modelo). Los principales factores que producen los primeros son: que el principio del *statu quo* ancló la financiación a los costes efectivos y no existe un término de referencia debidamente calculado en función de las necesidades de gasto; que las recaudaciones normativas de los tributos cedidos no se calculan adecuadamente en los años base desde 1986 y no se estima la parte de las mismas que se exporta a otras CC.AA.; o que cuando los resultados distributivos no coinciden con la distribución deseada se crean fondos adicionales de participación restringida diseñados *ad hoc* para que en ellos participen las CC.AA. a las que se desea aumentar la financiación. En cuanto a los dinámicos, éstos derivan de la no actualización de variables de reparto, de la distinta evolución de los distintos recursos en cada CC.AA. y de la diferencia entre la recaudación real y la normativa.

Además de los desequilibrios verticales de los regímenes y horizontales entre e intra regímenes, existen otros desequilibrios referidos a fuentes de financiación no incluidas en los regímenes y asociados a la capacidad del Gobierno de asignar discrecionalmente ciertas fuentes de ingreso adicionales como la distribución del déficit, de los recursos procedentes del FLA y del mecanismo de pago a proveedores, la financiación vía convenios o la financiación de competencias no homogéneas.

La exposición del trabajo se realiza en el siguiente orden. En el apartado 2 se exponen los problemas derivados de los desequilibrios verticales en la distribución de recursos entre niveles de gobierno, distinguiendo entre el régimen común y el foral. En el apartado 3 se discuten los desequilibrios horizontales en la distribución

de recursos, primeramente los desequilibrios entre los dos regímenes de financiación y posteriormente los desequilibrios estático y dinámico en el régimen común. El apartado 4 se centra en los desequilibrios que provocan los recursos adicionales del sistema de financiación derivados de la discrecionalidad en el reparto de los mismos. Se finaliza con un apartado de conclusiones.

## 2. LOS DESEQUILIBRIOS VERTICALES EN LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO.

### *a.- El desequilibrio vertical del régimen foral.*

El primer gran problema en términos distributivos con el que se enfrenta la financiación autonómica es el que resulta de la existencia de dos sistemas de financiación: el régimen foral para las CC.AA. del País Vasco y Navarra y el régimen común para el resto de CC.AA. La Constitución Española garantizó los derechos históricos de los territorios forales y, con ello, las Diputaciones Forales mantuvieron la potestad de recaudar la mayor parte de los tributos en sus correspondientes territorios. A cambio, las mismas debían financiar las actividades del Gobierno central mediante el pago de una transferencia intergubernamental ascendente. Dicha especialidad se concretó en las disposiciones adicionales primera y segunda de la LOFCA y posteriormente en leyes específicas que desarrollaban las mismas.

De esta singularidad deriva la existencia de esos dos sistemas de financiación cuyas características principales se resumen en el Cuadro 1.

**CUADRO 1**  
**CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN**

Característica	Régimen Foral	Régimen Común
Tipo de negociación	Bilateral	Multilateral
Sistema de resolución del problema de equilibrio vertical	Valorando Competencias del Gobierno Central en el territorio foral	Valorando competencias de las CC.AA. participantes
Sistema de resolución del problema de equilibrio horizontal	No se plantea	Mediante fórmulas de reparto y fondos secuenciales
Organismo que asume el peso fundamental de la Administración Tributaria	Diputaciones Forales	Administración Central
Plazo de renegociación habitual	25 años	5 años
Sentido de la transferencia intergubernamental	Ascendente	Descendente

Fuente: Elaboración propia

Como se deduce de dicho Cuadro la diferencia fundamental es que en el régimen foral recaudan las Diputaciones<sup>3</sup> y transfieren una parte al Gobierno central, para cuyo cálculo se estima el coste de los servicios prestados por el Gobierno central. Por el contrario, en el régimen común recauda el Gobierno central y transfiere una parte a las CC.AA. en función al coste de los servicios prestados por las CC.AA.

En principio, la existencia de dos sistemas de financiación no debería ser un problema si dichos sistemas fuesen neutrales en términos distributivos o, lo que es lo mismo, si la financiación obtenida por cada gobierno fuese igual con independencia del sistema de financiación al que se acogiese la C.A.<sup>4</sup> De ser así, los beneficios o perjuicios de pertenecer a un sistema u otro estarían relacionados fundamentalmente con la posibilidad de tener capacidad normativa sobre los tributos y con cuestiones de gestión tributaria como: la capacidad de disponer directamente de las recaudaciones tributarias y no tener que acogerse a un sistema de anticipos y liquidaciones; la posibilidad de definir estrategias propias de inspección o no; y la capacidad de disponer o no de información sobre las bases impositivas en todos los territorios.

Ahora bien, para la mayoría de los autores el régimen foral calcula mal el cupo/aportación, lo cual provoca un desequilibrio vertical favorable a las CC.AA. forales respecto al Gobierno central, que a su vez produce una inequidad horizontal entre las CC.AA., puesto que las CC.AA. forales obtienen unos recursos sensiblemente superiores a las del régimen común.

Efectivamente, como hemos dicho más arriba el sistema foral implica que las Diputaciones Forales recaudan prácticamente todos los impuestos, lo que produce un exceso de capacidad recaudatoria de las Diputaciones en detrimento de los recursos del Gobierno central, que debe ser compensado mediante una transferencia intergubernamental ascendente.

La forma de determinar esta transferencia podemos encontrarla bien descrita en trabajos como los de Zubiri y Vallejo (1995), Zubiri (2007), De la Fuente (2011a), García *et al.* (2013) o Monasterio (2010). En primer lugar se estima el coste de las competencias no asumidas por la C.A., el conocido como *cupo*<sup>5</sup> *bruto*, resultante

3 En el caso vasco las Diputaciones Forales de las tres provincias vascas transfieren la parte principal de los ingresos a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

4 La obligatoriedad de la neutralidad de los sistemas de financiación está recogida en el artículo 2.1.a) de la LOFCA que establece que: "El sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas, regulado en las normas básicas a que se refiere el artículo anterior, deberá establecerse de forma que no pueda implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales ..." Asimismo el artículo 138.2 de la Constitución establece que: "Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales".

5 A partir de ahora, para simplificar, utilizaremos la denominación *Cupo* para referirnos a la transferencia ascendente, si bien la misma, en el caso de Navarra recibe la denominación de *Aportación*. Así mismo, nos centraremos en la forma de cálculo para el cupo vasco que en esencia tiene la misma estructura que la aportación Navarra.

de aplicar un índice de imputación representativo de la renta del País Vasco al gasto que realiza el Estado en competencias no traspasadas a dicha C.A., siendo calculadas éstas por defecto, restando del gasto total del Estado (PGE) el gasto en competencias que en el País Vasco presta la C.A. A continuación se estima el *cupo líquido*, detrayendo del *cupo bruto* los tributos no concertados, los ingresos no tributarios y el saldo presupuestario de los PGE ponderados por el mismo índice de imputación y restando la financiación de los servicios de sanidad y asistencia social y unas compensaciones a la Diputación Foral de Álava por las competencias del Estado que asume la Diputación y no la C.A. Una vez estimado el cupo líquido para el año base quinquenal, se le hace evolucionar según la recaudación por tributos estatales equivalentes a los concertados (excluidos los cedidos a las CC.AA. de régimen común).

Los principales problemas que se han planteado en la literatura respecto al cálculo del cupo son:

- Mal valoración de las competencias asumidas por el Estado en territorio foral (Monasterio (2010), De la Fuente (2011a), Zubiri (2015)). Las críticas en este aspecto se refieren a que dicha valoración se subestima, al no valorarse de manera desagregada el gasto realizado por el Estado, tal como hacen De la Fuente (2011a) o De la Fuente *et al.* (2014); y a que no se hace una estimación correcta de las competencias asumidas por el País Vasco (Zubiri (2015), De la Fuente (2011a) o De la Fuente *et al.* (2014)). Además, Monasterio (2010) y De la Fuente (2011a)<sup>6</sup> advierten que no se incluyen las transferencias de suficiencia y de nivelación del régimen común de financiación autonómica (Fondo de Suficiencia, Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales), con lo que el País Vasco sólo contribuye al Fondo de Compensación Interterritorial, que es la única partida considerada en el cálculo como representativa del esfuerzo redistributivo territorial del Estado.
- Índice de imputación inadecuado. En la ley del concierto se determina que dicho índice se establecerá “...en función de la renta de los Territorios Históricos” y posteriormente las leyes del cupo fijan dicho índice en el 6,24%. El mismo, como señala Monasterio (2010), ni está debidamente justificado desde el inicio ni ha cambiado desde su establecimiento, lo que ha dejado obsoleta la cifra. Además, como señala Zubiri (2015), esta forma de cálculo hace que implícitamente se estén valorando las competencias asumidas por el País Vasco en función de la renta relativa cuando las necesidades de

6 Otros trabajos en los que se realiza una valoración de las competencias asumidas por el Estado en territorio foral son los de Sevilla (2001), Zubiri y Vallejo (1995) y Zubiri (2007).

gasto están más relacionadas con la variable población o con la renta per cápita. En este aspecto, y desde otra perspectiva, Monasterio (2010) también pone de manifiesto el problema de la relación entre dicho porcentaje y la progresividad del sistema fiscal, ya que usar el PIB en lugar de la renta hace que implícitamente se esté suponiendo que el sistema fiscal es progresivo cuando en realidad no lo es.

- Inadecuada compensación por déficit. Se han realizado varias críticas al modo en que se realiza la compensación por déficit. Por una parte, Monasterio (2010), Buesa (2007) o Junta de Castilla y León (2008) critican que no se usa el concepto adecuado de déficit. Así, Monasterio (2010) cree que el concepto que habría que haber utilizado es el de Capacidad/Necesidad de Financiación, en vez de la definición utilizada, a saber: diferencia entre el total de capítulos 1 a 9 de gastos y total de capítulos 1 a 8 de ingresos. Este procedimiento de cálculo, según Monasterio (2010), conduce al absurdo de que jamás podría existir superávit. En este aspecto, sin embargo, De la Fuente (2011a) opina que está bien calculado ya que, aunque en un principio se incluyen los vencimientos de la deuda estatal en la estimación del déficit, como señalan los autores citados, posteriormente también se incluyen en las cargas no asumidas, lo que cancela el efecto anterior. Por otra parte, Monasterio (2010) critica que la compensación por déficit sólo se estima en el año base y posteriormente se hace evolucionar según el índice de actualización. Es decir, no se toma en consideración el déficit o superávit que pueda producirse cada año como consecuencia del cambio del ciclo económico. Por último, Monasterio (2010) también señala el problema de la inexistencia de conexión, en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria, entre la fijación del tramo de déficit de las CCAA forales y del resto de CCAA de régimen común.
- Uso de un índice de actualización del cupo basado en la recaudación del Gobierno de los tributos concertados y no en el crecimiento de los recursos de la C.A. y distinto al del índice de actualización del régimen común (Monasterio, 2010).

Los problemas señalados producirían un defecto en el cálculo del cupo líquido que, según Monasterio (2010), alcanzaría una cuantía de 2.286 mill. de euros anuales de promedio durante el quinquenio 2002-2006, puesto que el cupo líquido debería haber ascendido a un promedio de 3.498 mill. euros anuales en lugar de los 1.212 millones de euros que, como promedio, tuvo en la realidad. Por su parte, De la Fuente (2011a), estima que el cálculo correcto del cupo para 2002 y 2007 debería haber sido de 3.649 y 5.618 mill. de euros respectivamente, cuando las cantidades reales de cupo fueron de 1.370 y 2.081 mill. de euros, respectivamente.

Un problema adicional en el cálculo del cupo surgió con la cesión de la gestión y recaudación del IVA e Impuestos especiales (IE) a los territorios forales, aunque sin capacidad normativa. Mientras que para las CC.AA. de régimen común la recaudación estatal se imputa a las CCAA según un indicador de consumo final realizado en cada C.A., representativo del gravamen realmente devengado, para las CC.AA. forales se optó por realizar ajustes sobre la recaudación realizada para estimar la diferencia entre la capacidad recaudatoria relativa y el consumo relativo. Monasterio (2010) y De la Fuente (2011a) señalan que el problema fundamental se encuentra en que el ajuste entre consumo y recaudación relativos del IVA por operaciones interiores depende de unos parámetros que no se han revisado en más de 20 años, lo que ha producido una sobrevaloración del ajuste.

De la Fuente (2011a) estima que, para el año 2007, la transferencia por ajuste por IVA para el País Vasco debería haber sido de 270 mill. euros frente a la cantidad considerada que ascendió a 1.219 mill. euros. Asimismo, Zubiri (2015) estima que la sobrefinanciación por el mismo concepto alcanza un promedio de 1.465 o bien de 1.206 mill de euros en el quinquenio 2007-2011 según el criterio de imputación del IVA elegido. Por su parte, según Monasterio (2010), en el quinquenio 2002-2006, el País Vasco ha recibido en promedio 1.176 mill. euros en concepto de ajuste por IVA cuando debería haber recibido, según sus cálculos, un promedio de 307 mill. euros. Es decir, el mal cálculo tanto del ajuste por IVA como del cupo líquido hace que los flujos financieros entre el País Vasco y el Gobierno central sean insignificantes, ya que la sobrefinanciación por IVA compensa el cupo líquido a pagar (Monasterio, 2010, p. 70).

En definitiva, el cálculo del cupo junto a los ajustes por IVA hace que exista un importante desequilibrio vertical favorable a las CC.AA. forales que hasta ahora no se ha abordado y que, como veremos más adelante, se traduce en una inequidad horizontal entre regímenes de financiación.

#### *b.- El desequilibrio vertical en el régimen común*

Una vez asignado indirectamente en la Constitución el sistema de financiación que correspondía a cada C.A., la siguiente cuestión que se afrontó fue fijar el elenco de fuentes de ingreso de las CC.AA. Ello se hizo a través de la LOFCA y en ella aparecieron como fuentes fundamentales de ingresos: los tributos (Propios-TP, Ceditos-TC y Recargos-R), las transferencias (Participación en los Ingresos del Estado-PIE, Asignaciones de Nivelación-AN, Fondo de Compensación Interterritorial-FCI y Convenios de Inversión-CI) y el endeudamiento. Además, también se establecieron los principios fundamentales de los sistemas de financiación y los criterios de distribución de la principal transferencia, la PIE.

Con posterioridad a la LOFCA se procedió a atribuir competencias de gasto a las CC.AA. en sus Estatutos conforme éstos se iban aprobando y se ideó un mé-

todo de traspaso de competencias a “coste efectivo”. *Grosso modo* dicho método consistía en transferir las partidas de gasto correspondientes a las competencias traspasadas que en el momento del traspaso figuraban en los Presupuestos Generales del Estado. Para financiar ese gasto se cedían los tributos establecidos por la LOFCA como susceptibles de cesión y las tasas afectas y la diferencia se financiaba con una transferencia vía PIE. Además de la PIE, las CC.AA. recibían una segunda transferencia vía FCI para financiar la inversión nueva asociada a las competencias transferidas y el componente de solidaridad establecido en el artículo 158.2 de la Constitución.

Así funcionó el sistema hasta que todas las CC.AA. tuvieron aprobados sus Estatutos y se definió el primer sistema de financiación de régimen común, 1987-1991, para cuyo establecimiento se partió del cálculo de un montante de financiación obtenido mediante la suma de las cuantías de los siguientes conceptos correspondientes al último año liquidado, *año base* del modelo: ingresos obtenidos en dicho año base excluidos los derivados del FCI<sup>7</sup> más un 25% de los obtenidos del FCI<sup>8</sup>. A este montante se le añadió una cantidad aportada por el Gobierno central. Esta forma de actuar del Gobierno, de añadir recursos, supuso *de facto* un reconocimiento implícito de infra-financiación y, dado que el modo de proceder se ha ido reproduciendo cada vez que se ha modificado el modelo, ya que no se ha aprobado ninguno sin que el Gobierno aporte recursos adicionales, podríamos deducir que habría existido un desequilibrio vertical desfavorable a las CC.AA. de régimen común.

Este desequilibrio vertical vendría asociado a la forma de determinar los costes efectivos, ya que eran éstos los que definían la financiación transitoria previa al primer modelo y los que se fueron consolidando reforma tras reforma. Como señalan López Laborda y Monasterio (2006), la metodología de cálculo hacía que el Gobierno tuviese incentivo para ajustar a la baja en el año previo el presupuesto de los servicios a traspasar para reducir la transferencia. Además, como no se disponía de una contabilidad de costes que permitiera una evaluación objetiva de los costes de los servicios públicos traspasados, el Gobierno gozaba de una posición de privilegio por la asimetría de la información en cuanto al coste real de los servicios.

- 7 Lo que se denominaba “Financiación Fuera Fondo” en la regulación de dicho modelo (Consejo de Política Fiscal y Financiera (1987)).
- 8 La razón de añadir el 25% del FCI estriba en que en el período transitorio de financiación el FCI tenía establecido dos objetivos: uno de reequilibrio interterritorial y otro de financiación de la inversión nueva. A partir de 1987 el FCI se ocupa sólo del primero objetivo de manera que se determina que el 25% del mismo pase a financiación incondicionada con el fin de financiar dicha inversión nueva (véase Hierro (1996)).

Esta posible tendencia a infravalorar los costes efectivos es coherente con el hecho de que entre las fuentes de financiación no se incorporase la proporción correspondiente de financiación vía déficit público. En efecto, en cada traspaso se incorporaban los activos asociados al servicio sin los pasivos (la deuda pública) y sin la parte del ejercicio corriente financiado mediante déficit, de forma que las CC.AA. recibían, teóricamente, la competencia libre de cargas. Teniendo en cuenta que, obviamente, el Gobierno no iba a entregar competencias sobre-financiadas a costa de sus propios recursos, parece razonable deducir la existencia de una infraestimación de los costes efectivos de los servicios traspasados y, por tanto, de un desequilibrio vertical a favor del Gobierno. Teniendo en cuenta que la evolución del endeudamiento de las CC.AA. entre 1995-2008 fue tal que el valor medio del ratio deuda autonómica/PIB fue del 6,3% y el déficit público autonómico alcanzó una media en dicho período del -0,44% del PIB anual<sup>9</sup>, si consideramos, tal como establecían los decretos de traspasos, que el coste efectivo cubría el total de las necesidades de gasto, nos encontraríamos ante un desequilibrio vertical efectivo favorable al Gobierno central de algo menos de medio punto del PIB.

Una referencia adicional sobre la cuestión podemos obtenerla con la reforma de las normativas sobre estabilidad presupuestaria<sup>10</sup> y el establecimiento del objetivo de estabilidad a partir del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo. El sistema consistía en: primero, fijar la posición cíclica de la economía; segundo, definir el déficit del conjunto de las administraciones; y tercero, repartir entre niveles de gobierno (reparto vertical). La primera distribución entre niveles de gobierno se hizo sobre un déficit máximo del 1,5% del PIB (1% ordinario+0,5% para inversión), del cual se asignó la mayor parte (0,75%+0,25%) a las CC.AA. El Cuadro 2 recoge la evolución de dicha distribución.

En 2012, el recrudescimiento de la crisis de deuda en la Zona Euro se tradujo en un reforzamiento de las reglas de estabilidad presupuestaria, con una nueva normativa basada en la reforma del art. 135 de la Constitución<sup>11</sup>, que se plasmó en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (NEP-2012) actualmente vigente. La misma contiene unas estrictas reglas fiscales que limitan la capacidad de incurrir en déficit público y el recurso a la deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas españolas. Así, además de reforzar

9 Para ampliar el análisis de la evolución del endeudamiento de las CCAA ver Fernández Llera (2011) y Ruiz-Huerta y García (2012).

10 Para una revisión detallada de las disposiciones de estabilidad presupuestaria en relación a los distintos modelos de financiación autonómica, véase Arellano, Pajares y Rodríguez (2011) o Fernández Leiceaga (2013).

11 Sobre la reforma del art. 135 de la Constitución, véase Medina (2012).

la cláusula de no rescate<sup>12</sup>, se obliga a que todas las Administraciones Públicas se encuentren en equilibrio o superávit estructural, salvo situaciones excepcionales de catástrofe natural o emergencia extraordinaria, así como de grave recesión económica, en cuyo caso se permite un déficit estructural máximo del 0,4% para el conjunto de Administraciones Públicas.

CUADRO 2  
**DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL OBJETIVO DE DÉFICIT Y DEL DÉFICIT EFECTIVO EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL PARA EL PERÍODO 2007-2012. DATOS EN PORCENTAJE**

	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Obj.	Dato	Obj.	Dato	Obj.	Dato	Obj.	Dato	Obj.	Dato	Obj.	Dato	Obj.	Dato
Adm. Central	0,20	1,30	0,30	-2,80	0,02	-9,35	-6,70	-5,72	-4,80	-5,61	-3,50	-4,24	-3,80	-4,22
CC.AA.	-0,10	0,00	0,25	-1,49	0,00	-1,92	-2,40	-2,94	-1,30	-3,31	-1,50	-1,84	-1,30	-1,52
CC.LL.	0,10	-0,20	0,00	-0,48	0,00	-0,58	0,40	-0,48	-0,30	-0,45	-0,30	0,22		0,52
Seguridad Social	0,70	1,30	0,60	0,78	0,80	0,79	0,20	-0,20	0,40	-0,07	-1,00	-0,99	-1,40	-1,11
Total AA.PP.	0,90	2,40	1,15	-3,99	0,82	-11,06	-8,50	-9,33	-6,00	-9,44	-6,30	-6,84	-6,50	-6,33

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera (varios años).

Al margen del carácter procíclico de la norma, en el que no entramos en este trabajo, lo más relevante para la cuestión del desequilibrio vertical del régimen común es que la norma establece, atendiendo a las condiciones de estabilidad presupuestaria fijadas en la Unión Europea, que la ratio deuda pública/PIB debe ser inferior al 60% para el conjunto de las administraciones, realizando la siguiente distribución vertical entre niveles de gobierno: 44% para la Administración Central, 13% para las Comunidades Autónomas (y también para cada una de ellas respecto a su PIB regional) y 3% para las Corporaciones Locales. Esta asignación podría reconocer implícitamente la existencia de un cierto desequilibrio vertical en la financiación autonómica a favor del Estado, ya que los traspasos a coste efectivo presuponian que se traspasaba el servicio totalmente financiado y, sin embargo, las CC.AA. habrían necesitado endeudarse.

12 La cláusula de no rescate se estableció originalmente en la disposición adicional única del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

En definitiva, la forma de concebir la financiación, sin que se haya incluido en la fórmula para el cálculo de la financiación autonómica un componente de déficit coherente con la estructura de financiación de cada momento; el comportamiento del gobierno, añadiendo recursos discrecionalmente cada vez que se modifica el sistema; la evolución del propio déficit y, finalmente, la asignación de los límites de deuda nos podrían llevar a la conclusión de que el régimen común habría estado afectado por un desequilibrio vertical a favor del Gobierno central. De hecho, es hasta cierto punto razonable que el déficit acumulado durante los primeros modelos de financiación, en los que el sistema basculaba en torno a la PIE y las CC.AA., carecían de capacidad normativa sobre sus escasos tributos, sea considerado desequilibrio vertical. Aunque también lo es que el déficit más reciente, cuando las CC.AA. asumen una importante capacidad fiscal es más discutible que pueda considerarse tal desequilibrio.

En todo caso, el problema para evaluar la existencia de desequilibrio vertical se encuentra en que, hasta la fecha, jamás se ha realizado ningún cálculo de las necesidades de gasto conjuntas de las CC.AA. ni de las del Gobierno central, por lo que los modelos han carecido siempre de mecanismos para la conocer la evolución y proponer la corrección de los desequilibrios verticales.

---

### 3. LOS DESEQUILIBRIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LOS DESEQUILIBRIOS HORIZONTALES.

---

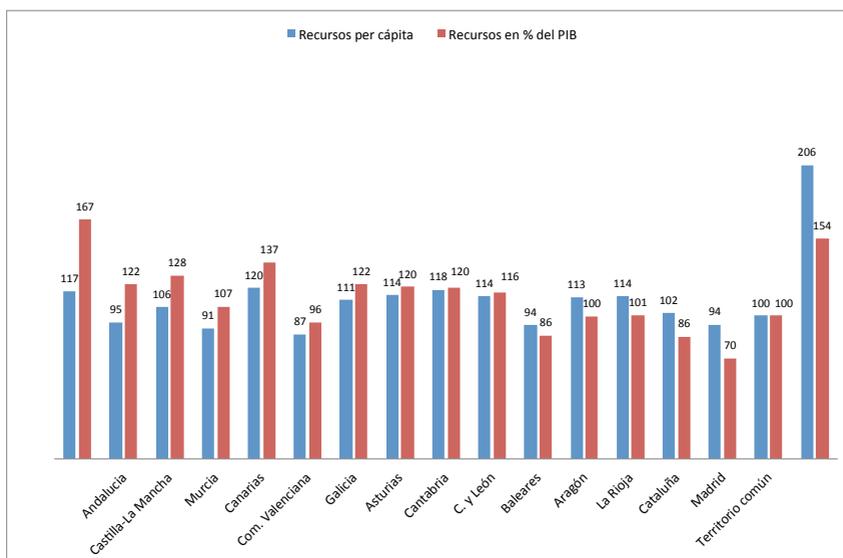
El sistema de financiación autonómica se enfrenta a tres posibles fuentes de desequilibrio horizontal. Por una parte, el primero es el que puede derivar del hecho de que existan dos regímenes de financiación, ya que si el régimen de financiación foral está desequilibrado verticalmente a favor de las CC.AA. forales y el régimen común lo está a favor del gobierno central, lo normal es que exista un desequilibrio horizontal entre CC.AA. de distinto régimen. En segundo lugar, es factible la existencia de un desequilibrio horizontal entre CC.AA. si, cuando se define el modelo de financiación, en el mismo no se ajustan los ingresos a las necesidades de gasto (desequilibrio horizontal estático). Y en tercer lugar, es posible que, aunque el modelo este equilibrado en el año base, la forma de organizarlo y las distintas tasas de crecimiento en sus distintas fuentes dé lugar a desequilibrios horizontales en los distintos años de aplicación (desequilibrio horizontal dinámico). En nuestro caso, como tendremos ocasión de ver a continuación, todos los desequilibrios horizontales posibles están presentes.

#### *a.- El desequilibrio horizontal entre regímenes de financiación.*

Una consecuencia fundamental del desequilibrio vertical a favor de las CC.AA. del régimen foral es que aparece un claro desequilibrio horizontal entre los ingresos

percibidos por las CC.AA. según el régimen de financiación al que pertenecen<sup>13</sup>. En efecto, el régimen foral otorga a sus CC.AA. una capacidad financiera muy superior que la del régimen común. Zubiri (2015) ofrece datos sobre esta mayor capacidad financiera del País Vasco, que representamos en la Figura 1. En ella podemos observar que, en promedio para el período 2007-2011, los recursos per cápita del sistema foral del País Vasco son el doble que la media de las CC.AA. de régimen común y, en términos de porcentaje respecto al PIB, un 53% mayor.

FIGURA 1  
**RECURSOS DE LAS CC.AA. PER CÁPITA Y EN PORCENTAJE DEL PIB.  
 ÍNDICE DEL TERRITORIO COMÚN=100. PROMEDIO 2007-2011**



Fuente: Zubiri (2015, p. 215).

Por su parte, García *et al.* (2013) realizan una estimación de la sobrefinanciación del sistema foral comparándola con la financiación que obtendrían con una simulación de aplicación del régimen común a los territorios forales. Concluyen que dicha sobrefinanciación alcanza para 2009 los 6.016 y 1.600 mill. euros respectivamente

13 En una pequeña parte este desequilibrio horizontal entre regímenes también se podría imputar al desequilibrio vertical del régimen general favorable al gobierno central.

para el País Vasco y Navarra. Asimismo, en De la Fuente (2010) se estima que la financiación por habitante en el País Vasco es un 60% superior a la media de las CC.AA. de régimen común a igualdad de competencias. Además de la estimación a la baja del cupo y del mal cálculo del ajuste por IVA, la razón básica de esta sobrefinanciación de las CC.AA. forales reside en una recaudación per cápita por tributos concertados mucho mayor que el territorio común: un 40% y 31% superior en el País Vasco y Navarra respectivamente para el año 2011 (Zubiri, 2015, p.208). Y esa mayor capacidad financiera provoca unos niveles de gasto per cápita en los servicios públicos fundamentales muy superiores a los del territorio común. Según los datos ofrecidos por el mismo autor (Zubiri, 2015, p. 206) para el año 2012, el gasto por estudiante en el País Vasco era de 7.229 euros y en el territorio común de 4.995 euros; el gasto per cápita en sanidad era de 1.676 euros en el País Vasco y de 1.352 en el Territorio común y el gasto en servicios sociales de 796 y 275 euros por habitante, respectivamente.

Este desequilibrio horizontal entre regímenes, derivado del desequilibrio vertical del régimen foral, se encuentra en el origen de la inestabilidad del sistema de financiación de régimen común, ya que la discriminación a favor de las CC.AA. forales empuja a las CC.AA. de régimen común de mayor nivel de renta, en especial a Cataluña, a una reclamación sistemática de un trato específico y bilateral similar al del régimen foral que termina desestabilizando el régimen general.

#### *b.- El desequilibrio horizontal estático en el régimen común.*

Aparte del desequilibrio horizontal entre regímenes, el segundo problema fundamental con el que se enfrenta la financiación de las CC.AA. pertenecientes al régimen común es el desequilibrio horizontal intra-régimen. Este tiene dos fuentes: por una parte está lo que podemos denominar *desequilibrio horizontal estático*, que se refiere al desequilibrio que se produce si la distribución de fondos no garantiza la suficiencia de todas y cada una de las CC.AA. para atender las necesidades de gasto en el año para el que se calcula el modelo (*año base*); y por otra parte está el "*desequilibrio horizontal dinámico*", que se refiere a la necesidad de que se garantice dicha suficiencia durante todo el periodo en el que esté vigente el modelo o la regulación del recurso. El primero hace referencia al reparto original y el segundo a su evolución. En este apartado nos referimos al primero de ellos, repasando las distintas fuentes posibles de desequilibrio: la definición y organización de las variables de reparto, la forma de cálculo de la recaudación normativa, la adición de fondos con múltiples objetivos, la no inclusión del déficit de financiación y el régimen económico y fiscal canario.

### ***Las variables de reparto y el statu quo***

Tal como hemos explicado más arriba, el sistema de financiación de régimen común partía de un montante de financiación que se distribuía entre las CC.AA. participantes, en función a unas variables de reparto que, en principio, deben ser representativas de las “necesidades de financiación” de cada C.A. Por tanto, el primer problema que se planteaba en el sistema, una vez solucionada la distribución vertical de recursos, era establecer las variables que determinaban el reparto. Desgraciadamente, desde el comienzo el sistema nació lastrado en este aspecto puesto que, como las competencias se habían traspasado según el coste efectivo de los servicios, cuando se puso en marcha el primer modelo se consideró que ninguna C.A. podía perder recursos en relación a los que obtenía antes de la reforma, pues de lo contrario se habría aceptado implícitamente la existencia de un trato discriminatorio previo entre territorios por parte del Gobierno central. Fue así como se instauró el principio del denominado *statu quo* y el resultado fue que las variables y los pesos de las mismas se fijaron, no en función de las necesidades de financiación, sino con el objetivo de que la distribución horizontal diera un resultado coherente con la financiación según el coste efectivo. De esta forma se pervirtió el instrumento determinante de la distribución horizontal y el sistema nació viciado, ya que jamás las variables llegarían a fijarse sobre la base de criterios objetivos derivados de estudios de las necesidades de gasto de las CC.AA. Es decir, jamás el sistema ha mantenido un equilibrio horizontal en la distribución de recursos entre CC.AA., puesto que no ha existido el término de referencia sobre el que definir dicho equilibrio.

En efecto, como hemos relatado más arriba, a la hora de fijar el coste efectivo el Gobierno tenía incentivo para ajustar a la baja el presupuesto de los servicios a traspasar y así reducir la transferencia. Además, era el beneficiario de la asimetría en la información en cuanto al coste real de los servicios. No obstante, con el paso del tiempo, el proceso de evaluación y traspaso de servicios se convirtió en un juego repetitivo en el que las CC.AA. fueron aprendiendo gradualmente, de forma que el coste efectivo pasó a ser un “coste negociado”. En esa negociación, y en el resultado de la misma, tomó mucha influencia el diferente poder de negociación de cada C.A. (Herrero y Tránchez, 2011), de forma que idénticas competencias traspasadas dieron lugar a costes efectivos sensiblemente distintos según la C.A.

Aunque a partir de 1987, al cálculo de las necesidades de gasto de cada C.A. se le intentó otorgar una impronta de objetividad técnica, gran parte de los autores consideran que, debido fundamentalmente al principio del *statu quo*, el reparto de recursos siguió respondiendo al criterio histórico de reparto presupuestario territorial del Estado, criterio en el que se basaba el coste efectivo (Herrero y Tránchez, (2011), Sánchez y Gómez (2003), Lago y Martínez-Vázquez (2015), López Laborda (2006), Pérez y Cucarella (2015), López Laborda y Salas (2002), entre otros). De forma que,

en realidad, las variables representativas de necesidades de gasto, a lo sumo, han tenido efecto en la distribución de los incrementos de financiación de cada una de las reformas del modelo (Sánchez y Gómez (2003)).

Bosch (2008) resume de forma acertada los dos problemas fundamentales que afronta la implantación de la equidad horizontal estática en la financiación autonómica: que nunca se ha hecho explícito el criterio de equidad horizontal que se quiere conseguir, es decir, no ha existido una definición de la misma; y que nunca se han justificado las variables (y sus respectivas ponderaciones) en función al cálculo de necesidades de gasto.

Aunque en los primeros años de andadura de los modelos de financiación autonómica se realizaron esfuerzos en el ámbito científico para estimar las necesidades de gasto (véase la revisión realizada por López Laborda y Rodrigo, (2000)), ya con el inicio del nuevo siglo este esfuerzo ha ido desapareciendo. Conforme se fueron transfiriendo las competencias de educación y de sanidad a las CC.AA. del 143, se aceptó implícitamente que la forma de conseguir un equilibrio horizontal equitativo era recurrir al concepto de población ajustada, que consiste en modificar el volumen de población de cada C.A. utilizando otras variables de reparto para corregir su valor.

El sistema consiste en seleccionar una serie de variables, asignarles una ponderación, establecida por el Gobierno sin un fundamento económico explicitado, que tradicionalmente ha respondido a la necesidad de proponer un modelo que respete el *statu quo*, y calcular el peso relativo por C.A. El peso relativo de cada C.A. en cada variable (distribución porcentual de cada variable entre todas las CC.AA.) se multiplica por la ponderación dando lugar al peso relativo ponderado. La suma de dichos pesos relativos ponderados da como resultado el peso relativo ponderado total de cada C.A. que, aplicado a la población total del conjunto de CC.AA., da lugar a la población ajustada de cada C.A. El problema del sistema es que los pesos se establecen sin base técnica alguna para respetar el *statu quo* (Pérez y Cucarella, (2015)).

Este problema se ha acrecentado aún más en el modelo vigente ya que las variables de reparto han dejado de ser tales. En efecto, en el modelo vigente no se procede como en anteriores modelos, en los que se fija un montante de financiación para todas las CC.AA. y después se distribuye según las variables de reparto para así calcular las necesidades de financiación de cada C.A., sino que las variables de reparto sólo se aplican para la distribución del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. En realidad, la cantidad a financiar para cada C.A., ahora llamada "*necesidad global de financiación*" en el año base, se obtiene sumando los recursos que percibía la C.A. según el anterior modelo y lo que le correspondería por el reparto de los fondos adicionales. Dicha cantidad es la que se utiliza para calcular la transferencia de cierre de la primera parte del sistema (Fondo de Suficiencia), de forma que al final la cantidad percibida en el año base es indepen-

**CUADRO 3**  
**FINANCIACIÓN GARANTIZADA PARA 2009. POBLACIÓN AJUSTADA VS STATUS QUO. EUROS PER CÁPITA**

Comunidad Autónoma	Población ajustada (peso relativo)	25% Recaud. normativa tributos	Particip. en Fondo de garantía de servicios públicos fundam.	Fondo suficiencia a compet. no homog.	Valoración de compet. no homog.	Total financiación a compet. homogéneas (1)	Total financiación a compet. homogéneas según población ajustada (2)	Dif. (1)-(2)
Cataluña	0,1687	524,1	1.377,7	273,8	241,8	1.933,9	1.899,2	34,7
Galicia	0,0678	388,2	1.479,6	268,0	64,2	2.071,7	2.040,6	31,1
Andalucía	0,1866	350,6	1.372,1	166,1	68,7	1.820,2	1.891,3	-71,1
Asturias	0,0257	454,7	1.445,6	244,6	39,1	2.105,8	1.992,8	113,0
Cantabria	0,0134	495,3	1.391,4	584,9	128,0	2.343,6	1.913,8	429,7
La Rioja	0,0074	448,4	1.412,3	466,5	98,6	2.228,6	1.935,8	292,8
Murcia	0,0323	370,9	1.365,3	64,1	7,6	1.792,7	1.879,2	-86,4
C. Valenciana	0,1142	407,7	1.368,3	3,8	37,2	1.742,6	1.886,4	-143,8
Aragón	0,0323	498,0	1.466,5	266,4	37,0	2.194,0	2.020,3	173,7
Castilla-La Mancha	0,0502	374,8	1.472,3	163,1	3,3	2.007,0	2.029,8	-22,8
Canarias	0,0497	203,5	1.443,4	144,4	68,1	1.723,1	1.987,9	-264,8
Extremadura	0,0267	324,5	1.477,8	355,0	3,9	2.153,4	2.038,2	115,2
Baleares	0,025	534,4	1.393,1	-172,0	56,5	1.699,1	1.920,6	-221,5
Madrid	0,1373	603,4	1.312,3	117,4	96,1	1.997,1	1.809,1	128,0
Castilla y León	0,0628	435,2	1.495,5	248,0	3,1	2.175,6	2.061,6	114,0
Media CC.AA.	1,0001	439,6	1.394,4	174,4	86,6	1.921,8	1.921,8	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013). Los datos de población ajustada corresponden a los empleados en el reparto del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, cuya fuente también es el anteriormente indicado.

diente de las variables de reparto que se aplican en el Fondo de Garantía y lo que hace el modelo es arrastrar el reparto que se produjo en el anterior modelo con las variables de 1999 y sus múltiples fondos. Como bien califica De la Fuente (2010, p. 98) “una peculiar esquizofrenia”.

En el Cuadro 3 incluimos un cálculo del efecto del *statu quo* en la financiación para el ejercicio de 2009. En ella se recoge la diferencia entre la financiación real obtenida como recursos garantizados a competencias homogéneas<sup>14</sup>, es decir, respetando el *statu quo*, y la que habrían obtenido si ese montante de recursos se hubiese distribuido según la población ajustada (no garantizando el *statu quo*). Como se puede observar el desequilibrio en algunos casos es muy importante con CC.AA. que soportan una pérdida importante con el mantenimiento del *statu quo*, como son Canarias, Baleares y C. Valenciana y ya, en menor medida, Murcia y Andalucía. Otras CC.AA. reciben unos ingresos sustancialmente mayores como Cantabria, La Rioja, Aragón, Madrid, Extremadura, Castilla y León y Asturias.

En definitiva, el problema es que las variables de reparto jamás han sido científicamente definidas, más al contrario se han manipulado para mantener el principio del *statu quo* y ahora ni tan siquiera son el criterio de reparto del año base por lo que es obvio que los desequilibrios financieros horizontales son consustanciales al sistema.

### ***El sistema de fondos adicionales de participación restringida***

El problema de la ausencia de un criterio de equidad horizontal basado en las necesidades de gasto de cada C.A. que defina el equilibrio horizontal en la asignación de recursos, se vio agravado cuando en el modelo que entró en vigor en 2002 se sustituyó el ajuste al *statu quo* vía variables de reparto y ponderaciones por la creación de fondos adicionales. En efecto, originalmente la transferencia era única y, por tanto, el sistema no generaba ningún problema adicional en materia de equilibrio horizontal distinto a los ya citados, puesto que el modelo únicamente disponía de una transferencia (la PIE), que se obtenía restando a la necesidad de financiación la recaudación normativa de los tributos cedidos.

No obstante, en el modelo 2002-2008, dado que era muy difícil encontrar variables que sólo afectasen a las CC.AA. que se pretendía beneficiar, el Gobierno optó por proponer fondos adicionales de participación restringida en lugar de modificar las variables de reparto o sus ponderaciones. Así, la ley 21/2001 estableció para

14 Los datos del Fondo de Suficiencia que ofrece el Ministerio de Hacienda y AA.PP. (2013) en el informe sobre financiación son a competencia no homogéneas. Como quiera que también en dicho informe se ofrecen datos de la valoración de dichas competencias, hemos podido estimar el Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas y, por tanto, el total de financiación también a competencias homogéneas.

el bloque de competencias comunes<sup>15</sup>, además de un fondo general, dos fondos específicos: el Fondo para paliar la escasa densidad de población, destinado a aquellas que tenían una densidad de población inferior a 27 hab/km<sup>2</sup> y una superficie inferior a 50.000 km<sup>2</sup>, dotado de 48,08 mill. euros y en el que sólo participaban Aragón y Extremadura; y el Fondo de Renta Relativa, dotado con 150,25 mill. euros, destinado a las CC.AA. con renta por habitante inferior a la media (Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana).

Esta práctica quedó consolidada con el modelo vigente desde 2009. El mismo establece cuatro transferencias que funcionan secuencialmente, al modo alemán. Por una parte están el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia en el que participan todas las CC.AA. El primero, como se ve en el Cuadro 3, se forma con el 75% de recaudación normativa de cada C.A. y con recursos adicionales aportados por el Estado (y actualizados por los ITE) y que se reparte según las variables de reparto y sus ponderaciones en la provisión de los servicios públicos fundamentales. No obstante, es el segundo, el Fondo de Suficiencia, el que se calcula de forma residual, como la diferencia entre las necesidades globales de financiación, a las que ya nos referimos más arriba, y la suma entre el Fondo de Garantía y el 25% de la recaudación normativa de tributos de cada C.A.

Pues bien, a la cuantía obtenida por esta vía se le añaden otros dos fondos, los denominados de Convergencia Autonómica, que se financian mediante recursos adicionales del Gobierno. El primero es el Fondo de Cooperación, destinado a las CC.AA. con menor renta per cápita, aquellas cuyo PIBpc es inferior al 90% del conjunto del territorio común, y a las que tienen una densidad de población inferior a la media. En él han participado todas las CC.AA. excepto Cataluña, Baleares y Madrid y la C. Valenciana en los años 2009 a 2011. Y el segundo es el Fondo de Competitividad, destinado a aquellas CC.AA. que, o bien su financiación homogénea por habitante ajustado es inferior a la media, o bien su financiación homogénea por habitante ajustado es inferior al producto de esa misma financiación media por el índice de su capacidad fiscal por habitante ajustado. Concretamente han sido receptoras de este Fondo, en todos los años desde 2009 a 2013, Cataluña, Baleares, Madrid, C. Valenciana y Murcia, Canarias en 2010 y 2011 y Andalucía en 2012.

En definitiva, no es ya que las variables de reparto y sus ponderaciones no se establezcan en función a criterios objetivos derivados de estudios de las necesidades

15 Para el bloque de financiación de la asistencia sanitaria, se crearon el fondo general y del "Programa de ahorro en incapacidad temporal", dotado con 240,4 mill. de euros y el Fondo de cohesión sanitaria, cuyo objetivo era compensar con cargo a este Fondo a las Comunidades Autónomas por el saldo neto de la asistencia sanitaria prestada a desplazados. A diferencia de las competencias comunes, en estos fondos sí participaban todas las CC.AA.

**CUADRO 4**  
**EFFECTO DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN RESTRINGIDA EN LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN 2009. MILES EUROS.**

Comunidad Autónoma	Datos reales			Población ajustada			Diferencia entre resultados reales y estimación según población ajustada			Diferencia entre resultados reales y estimación según población ajustada (% sobre financiación total según población ajustada)		
	Recursos garantizados	Fondos de participación restringida	Total	Recursos garantizados	Fondos de participación restringida	Total	Recursos garantizados	Fondos de participación restringida	Total	Recursos garantizados (A)	Fondos de participación restringida (B)	Total (C)
Cataluña	14.456.897	936.740	15.393.638	14.197.132	668.198	14.865.329	259.766	268.543	528.308	1,75%	1,81%	3,55%
Galicia	5.792.602	242.788	6.035.390	5.705.783	268.547	5.974.329	86.819	-25.758	61.060	1,45%	-0,43%	1,02%
Andalucía	15.112.977	308.562	15.421.539	15.703.526	739.097	16.442.623	-590.549	-430.535	-1.021.084	-3,59%	-2,62%	-6,21%
Asturias	2.285.413	90.926	2.376.339	2.162.811	101.794	2.264.606	122.602	-10.868	111.734	5,41%	-0,48%	4,93%
Cantabria	1.380.910	16.196	1.397.106	1.127.692	53.076	1.180.767	253.218	-36.880	216.339	21,45%	-3,12%	18,32%
La Rioja	716.955	0	716.955	622.755	29.310	652.065	94.199	-29.310	64.889	14,45%	-4,50%	9,95%
Murcia	2.593.212	150.977	2.744.189	2.718.242	127.936	2.846.177	-125.030	23.041	-101.989	-4,39%	0,81%	-3,58%
C. Valenciana	8.878.092	634.027	9.512.118	9.610.625	452.331	10.062.956	-732.594	181.696	-550.837	-7,28%	1,81%	-5,47%
Aragón	2.951.973	32.646	2.984.619	2.718.242	127.936	2.846.177	233.732	-95.290	138.442	8,21%	-3,35%	4,86%
Castilla-La Mancha	4.177.105	76.321	4.253.426	4.224.636	198.835	4.423.471	-47.550	-122.515	-170.045	-1,07%	-2,77%	-3,84%
Canarias	3.625.443	69.200	3.694.643	4.182.568	196.855	4.379.412	-567.114	-127.665	-684.769	-12,72%	-2,91%	-15,64%
Extremadura	2.373.944	102.504	2.476.448	2.246.968	105.755	2.352.723	126.977	-3.251	123.725	5,40%	-0,14%	5,26%
Baleares	1.861.275	327.163	2.188.438	2.103.902	99.022	2.202.924	-242.627	228.141	-14.485	-11,01%	10,36%	-0,66%
Madrid	12.372.091	762.329	13.134.420	11.554.631	543.826	12.098.457	817.460	218.502	1.035.963	6,76%	1,81%	8,56%
Castilla y León	5.577.198	210.486	5.787.683	5.285.002	248.742	5.533.744	292.195	-38.257	253.939	5,28%	-0,69%	4,59%
Media CC.AA.	84.156.087	3.960.863	88.116.950	84.156.087	3.960.863	88.116.950	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013). Los datos de población ajustada corresponden a los empleados en el reparto del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, cuya fuente también es el anteriormente indicado.

de gasto de las CC.AA. o que el reparto responda a variables del pasado, es que existen otras variables de reparto, enmascaradas en forma de fondos adicionales de participación restringida, que distorsionan el reparto inicial y que se crean *ad hoc* para modificar el criterio de reparto horizontal y favorecer a determinadas CC.AA.

De ahí que gran parte de la literatura concluya en este tema que: la creación de estos fondos de participación restringida ha distorsionado aún más la aplicación del criterio de equidad y la han convertido en más opaca si cabe (Herrero y Tránchez, (2011), Bosch, (2008), López Laborda, (2006)); que estos fondos son responsables de importantes divergencias de financiación por habitante ajustado entre CC.AA. (Pérez y Cucarella, (2015), Fernández Leiceaga, (2015)), y que el objetivo del Gobierno ha sido la consecución de un reparto previamente negociado y no la implantación del criterio de equidad en base a razones técnicas objetivas (López Laborda, (2006), Fernández Leiceaga, (2015)).

En el Cuadro 4 podemos apreciar el efecto de los fondos de participación restringida en el actual modelo para 2009. En la misma distinguimos los “recursos garantizados” (25% recaudación normativa de tributos, participación en el Fondo de Garantía y Fondo de Suficiencia) y los fondos de participación restringida, constituidos por los Fondos de convergencia autonómica ya explicados, y vemos la contribución de cada grupo de recursos al desequilibrio respecto al reparto que resultaría si la financiación total que se hubiera distribuido según la población ajustada. Un porcentaje negativo indica una merma de recursos respecto al reparto según la población ajustada y viceversa.

En las cifras se aprecia que entre las perdedoras del *statu quo* (que vimos anteriormente en el Cuadro 3) sólo en Baleares los fondos de participación restringida compensan casi en su totalidad el desequilibrio por el reparto de los recursos garantizados. No obstante, lo más llamativo es que en los casos de Canarias y Andalucía los fondos de participación restringida no sólo no compensan la pérdida de recursos respecto al reparto según la población ajustada sino que los aumentan. Es decir, los recursos teóricamente diseñados para reducir desigualdades acaban aumentándolas<sup>16</sup>.

### ***La recaudación normativa de los tributos cedidos***

Una vez fijada la distribución horizontal, el siguiente paso es determinar las fuentes mediante las que cada C.A. va a obtener la cantidad de recursos que le corresponde para atender sus necesidades de financiación de forma suficiente. Las

16 Los fondos de participación restringida aumentan las discrepancias si el porcentaje mantiene el mismo signo en ambos grupos de recursos.

dos fuentes de financiación básicas son los tributos cedidos y las transferencias de cierre del modelo que garantizan la suficiencia de recursos.

En cuanto a los tributos cedidos debemos distinguir tres tipos según la forma de incorporarse al sistema de financiación: los impuestos cuya recaudación se atribuye en base a un índice (IVA (50%), Especiales (58%) y Electricidad (100%)); el IRPF (50%) que se incorpora según la recaudación efectiva sin ejercicio de la capacidad normativa; y los tributos cedidos tradicionales que se incorporan en el modelo por el valor calculado en concepto de recaudación normativa (Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Juego, Tasas afectas y más recientemente Determinados Medios de Transporte y Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos).

Los primeros, en lo relativo al equilibrio horizontal no generan ningún problema. No existe capacidad normativa sobre los mismos y no se atribuye la recaudación en el territorio sino la parte que corresponde a la C.A. según un índice representativo de la incidencia económica de cada tributo. En definitiva, las cuantías que figuran en el modelo en el año base son muy aproximadas a la que efectivamente recaen sobre los ciudadanos de cada C.A.

El problema comienza a existir con el IRPF. En principio, de lo que recauda la AEAT se incorpora en el modelo el dato exacto de la recaudación en el territorio excluido el uso de la capacidad normativa que haya hecho cada C.A. La cantidad así asignada podríamos considerarla exenta de problemas; no obstante, existe una asimetría de trato con el grupo de tributos anterior, ya que en este caso la recaudación no se atribuye según criterios de incidencia económica. Cierto es que se suele considerar que la carga del IRPF recae sobre el declarante; no obstante, en el trabajo de Patiño (2005)<sup>17</sup> se pone de manifiesto que si asumimos los supuestos de incidencia que tradicionalmente se utilizan para el impuesto de sociedades en el caso de los rendimientos de actividades económicas, el resultado es que existe exportación de la carga fiscal entre CC.AA. en el IRPF y que, por tanto, para garantizar el equilibrio horizontal en el año base debería corregirse el dato de la recaudación territorializada teniendo en cuenta las exportaciones de carga fiscal.

Los problemas se agudizan para el tercer grupo de tributos, que se incorporan en la fórmula del año base por el importe de su recaudación normativa. El concepto de recaudación normativa se introdujo en 1986, el año previo al primer modelo, dado que si se incorporaba la recaudación efectiva para calcular la transferencia de suficiencia, la C.A. carecía de cualquier incentivo para recaudar los tributos para los que tenía asignada la gestión tributaria<sup>18</sup>. De hecho, puede que incluso

17 Una versión resumida puede encontrarse en Patiño e Hierro (2007).

18 Ver Torres Cobo (1985) y Melguizo (1985).

existiera incentivo a no recaudar, puesto que si cada euro no recaudado se obtenía vía transferencia era preferible para la economía de la C.A. en términos de PIB no recaudar. En definitiva, la recaudación normativa pretendía definir una especie de recaudación objetivo de forma que, si la C.A. era poco eficiente recaudando, soportaría la pérdida asociada a la caída de recaudación por debajo del objetivo y, en el caso contrario, si recaudase por encima del objetivo se apropiaría de toda la recaudación excedentaria. Curiosamente la recaudación normativa se introdujo tanto para los tributos en los que la C.A. tenía capacidad de gestión como para aquellos en los que no la tenía, como el Impuesto sobre el Patrimonio, al que obviamente dicho argumento no era aplicable.

El problema fundamental que presentan estos tributos cedidos en materia de equilibrio horizontal estático es la forma de calcular la recaudación normativa en el año base (Hierro, (1998)). Habitualmente el sistema seguido ha consistido en tomar la recaudación del año base correspondiente al modelo en el que se cedió el tributo y para los modelos siguientes utilizar la recaudación normativa calculada en el modelo precedente para el año base. Esta forma de actuar implica que la recaudación normativa para los años base de los modelos siguientes es la recaudación normativa del año en que se cedió el tributo actualizada al índice de actualización de la transferencia de suficiencia. Es decir, para el segundo modelo tras la cesión, la recaudación normativa ya no guarda relación con la recaudación del tributo en cada territorio en el año base y, por tanto, hay una contribución adicional al desequilibrio horizontal estático.

La evidencia de este problema era tal que, tras 20 años, se introdujeron cambios en la forma de calcular la recaudación normativa del año base de 2007 para algunos de los tributos. En concreto, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se tomó el 85% del importe recaudado por este impuesto en 2007 y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se duplicó el valor normativo del año base del anterior modelo, 1999 (Herrero y Tránchez, (2011)). No obstante, para los tributos sobre el Juego y las tasas afectas se siguió arrastrando la recaudación normativa. Llama la atención la falta del más mínimo criterio objetivo y de la más mínima intención de definir una recaudación normativa que sea representativa de la recaudación potencial de cada CC.AA.

Obviamente, para este grupo de impuestos también es de aplicación el problema de la exportación de la carga fiscal citado con anterioridad para el IRPF. En el Cuadro 5 se reproducen los cálculos de Patiño (2005) de exportación de la carga fiscal en los tributos cedidos. Para las CC.AA. que tienen signo negativo existe una sobrevaloración de la recaudación normativa y la transferencia de suficiencia es inferior a la que se debería percibir. Por el contrario las CC.AA. que tienen dato positivo tendrían una infravaloración de su recaudación normativa y, por tanto, una transferencia superior en la misma cuantía.

**CUADRO 5**  
**DIFERENCIA ENTRE LOS INGRESOS EFECTIVOS Y LOS ESTIMADOS EN**  
**LOS TRIBUTOS CEDIDOS. AÑO 1999. MILES EUROS**

Comunidad Autónoma	Recaudación efectiva (1)	Incidencia impositiva estimada (2)	Diferencia (3) = (1)-(2)	Porcentaje (4) = (3)/(2)
Andalucía	2.205.590,6	2.306.555,8	-100.965,2	-4,38
Aragón	590.456,5	597.607,4	-7.150,8	-1,20
Asturias	443.581,8	463.527,6	-19.945,8	-4,30
Baleares	451.809,0	454.454,1	-2.645,1	-0,58
Canarias	597.180,1	649.027,6	-51.847,5	-7,99
Cantabria	243.987,5	261.388,0	-17.400,5	-6,66
Castilla y León	938.053,1	1.000.712,2	-62.659,1	-6,26
Castilla - La Mancha	466.335,5	532.740,1	-66.404,6	-12,46
Cataluña	3.903.470,2	3.761.071,8	142.398,4	3,79
Comunidad Valenciana	1.791.723,5	1.741.716,3	50.007,2	2,87
Extremadura	234.777,6	267.344,6	-32.567,0	-12,18
Galicia	855.437,4	929.028,9	-73.591,5	-7,92
Madrid	4.025.381,3	3.859.261,6	166.119,7	4,30
Murcia	374.546,5	383.278,6	-8.732,1	-2,28
Navarra	289.098,2	282.271,3	6.826,9	2,42
País Vasco	1.195.993,7	1.119.543,1	76.450,5	6,83
La Rioja	133.076,1	128.594,4	4.481,7	3,49
Ceuta y Melilla	31.321,1	33.697,5	-2.376,4	-7,05
Resto del Mundo	114.477,8	114.477,8	0,0	0,00
	18.886.297,5	18.886.298,7	0,0	0,00

Fuente: Patiño (2005, p. 317)

### ***La no distribución del déficit en el año base***

Tal como hemos señalado más arriba, una de las características de los modelos de financiación es que el reparto del año base siempre se ha calculado para déficit cero. Es decir, siempre se ha partido de que las CC.AA. no actuaban con déficit. Sin embargo, la crisis económica ha puesto de manifiesto la posibilidad de que, como consecuencia del efecto de los estabilizadores automáticos, las CC.AA. no

tengan capacidad para obtener fondos suficientes para atender a sus necesidades de gasto y que hayan de recurrir al endeudamiento de forma sistemática y en una cuantía importante. Esto hace de la deuda asociada al déficit una fuente de financiación adicional en época de crisis y, por tanto, su control y limitación inciden en la capacidad de las CC.AA. de atender con suficiencia sus necesidades de gasto. No obstante, como el déficit no ha estado incluido en el modelo, el mismo ha terminado siendo un recurso sin relación con la financiación autonómica y su distribución ha sido ajena a las variables de reparto.

En efecto, la consecuencia directa de no incorporar el déficit en la financiación del año base y dejar el criterio de distribución del mismo a la discrecionalidad del Gobierno es que dicha distribución carezca de lógica asociada al modelo y, por tanto, que sea una fuente adicional de desequilibrio horizontal. Esta falta de relación con el modelo de financiación ha hecho que la discusión en relación al reparto del déficit se haya centrado en la búsqueda de variables a las que asociar su distribución entre las CC.AA. Así, mientras el gobierno ha optado por asociar el déficit al PIB, hay autores como Fernández Leiceaga y Lago (2013a) que critican abiertamente esta opción, ya que según ellos el reparto de los objetivos de déficit en términos de PIB nominal podría ser razonable si no existe transferencias intergubernamentales, pero cuando existen éstas la capacidad de pago de las administraciones donantes se ve reducida y las de las receptoras aumenta y, por tanto, si la limitación pretende que todas las administraciones tengan capacidad de pago similar, el criterio del PIB como referencia del endeudamiento no es adecuado para la distribución horizontal del déficit. Por su parte, Fernández Llera y Monasterio (2010) consideran que el déficit debe ser ligado a la inversión y a la reducción de desigualdades entre territorios, lo que evidentemente iría en contra de ligarlo al PIB.

En todo caso, es evidente que el hecho de que el modelo no tenga en cuenta el déficit en el año base genera un problema de desequilibrio horizontal que se debe abordar. Es más, probablemente ésta sea una de las cuestiones más abiertas al debate en el futuro inmediato, sobre todo si tenemos en cuenta que al problema señalado debemos unir otros adicionales, como son la negociación bilateral del objetivo de déficit, la creación sistemas de endeudamiento especiales como el FLA y el no cobro de intereses por los mismos.

### ***El Régimen Económico y Fiscal Canario***

Debido al histórico trato especial de Canarias, a la aplicabilidad de la disposición adicional tercera de la Constitución y su actual estatus de región ultraperiférica en base al artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Canarias disfruta de un *régimen económico y fiscal* (REF) específico que le otorga un trato diferenciado dentro del régimen común de financiación autonómica. La caracterís-

tica fundamental del REF es que en Canarias no está vigente una parte sustancial de la imposición indirecta que sí lo está en el resto de Comunidades de régimen común, como el IVA, los impuestos especiales sobre labores del tabaco e hidrocarburos y el impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos. Estos impuestos se sustituyen por unos tributos específicos: el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), que es un impuesto multifásico sobre el consumo similar al IVA, el Arbitrio sobre Importaciones y Entrega de Mercancías (AIEM), que es un impuesto en fase única sobre la producción e importación de determinados bienes, y, por último, el Impuesto canario sobre los Combustibles Derivados del Petróleo.

La recaudación neta de los tributos mencionados se distribuye un 42% para la Comunidad Autónoma de Canarias y el 58% restante para las Corporaciones Locales canarias<sup>19</sup>. Estos tributos se consideran tributos propios y no tributos cedidos y, como tales, están fuera de la regulación del sistema de financiación autonómica, por lo que no se tienen en cuenta a la hora de estimar la cuantía del Fondo de Suficiencia para Canarias. Es decir, se trata de unos recursos adicionales de los que disfruta en exclusiva Canarias debido a su mencionada condición de región ultraperiférica y que, básicamente, sustituyen a los tributos estatales que no se aplican en Canarias y el beneficio para los habitantes canarios se encuentra en que soportan una menor carga fiscal indirecta, ya que los tipos impositivos son más bajos que en los tributos nacionales.

Las implicaciones financieras de la existencia de este régimen fiscal especial para Canarias han sido estimadas por De la Fuente (2011c) y las reproducimos en el Cuadro 6. En ella comparamos los recursos que, por término medio, obtienen las CC.AA. del régimen común con los que obtiene Canarias, tanto considerando exclusivamente los recursos del régimen común como considerando la parte correspondiente al 42% de ingresos de los tributos propios del REF. El resultado que se percibe es que Canarias ve sensiblemente aumentadas sus transferencias al no participar en los tributos indirectos parcialmente cedidos, pero que dicha transferencia no compensa al 100% ya que otra parte la recibe vía Tributos del REF. Como consecuencia de ello Canarias obtiene una cuantía total superior a la media, aunque en el último ejercicio considerado, con el nuevo modelo de financiación, la situación se invierte. En todo caso, esta sobre-financiación se encuentra dentro de los rangos que dispersión que genera el propio modelo de financiación y en ningún caso produce un desequilibrio horizontal singular, ni por supuesto comparable a la que deriva del régimen foral.

19 Para más detalle véase De la Fuente (2011c), Fernández Llera y Lago (2011) o Castellano (2003).

**CUADRO 6**  
**EFFECTO EN LOS RECURSOS DE CANARIAS DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL. EUROS POR HABITANTE**

<b>CC.AA.</b>	<b>Recursos</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Conjunto de CC.AA. Régimen Común (Recursos medios)	Tributos del Régimen Común	1.263,18	1.368,03	1.512,64	1.670,85	1.872,91	1.895,30	1.635,25	1.806,20
Transferencias del Régimen Común		537,16	561,05	579,55	627,46	706,28	752,25	622,95	259,34
Recursos Totales del Régimen Común		1.800,34	1.929,08	2.092,19	2.298,32	2.579,19	2.647,54	2.258,20	2.065,54
	Tributos del Régimen Común	565,10	598,58	670,35	753,37	836,46	856,41	741,54	835,56
	Transferencias del Régimen Común	1.154,67	1.202,49	1.248,63	1.341,28	1.514,76	1.603,01	1.315,73	942,17
	Recursos Totales del Régimen Común	1.719,77	1.801,07	1.918,98	2.094,65	2.351,22	2.459,41	2.057,27	1.777,73
Canarias	% Sobre Ingresos Medios	95,52	93,36	91,72	91,14	91,16	92,89	91,10	86,07
	Tributos Propios del REF	257,44	290,96	332,76	322,13	329,16	332,93	253,99	242,18
	Recursos Totales	1.977,21	2.092,03	2.251,74	2.416,78	2.680,38	2.792,35	2.311,27	2.019,91
	% Sobre Ingresos Medios	109,82	108,45	107,63	105,15	103,92	105,47	102,35	97,79

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2011c).

*c.- El desequilibrio horizontal dinámico en el régimen común.*

Como hemos descrito más arriba, los modelos de financiación se calculan para el año base, para el que, en teoría, se fija el criterio de distribución de los recursos entre las CC.AA. del régimen común que se deberían mantener durante los años de vigencia del modelo. Si todas las fuentes de financiación evolucionaran a la misma tasa de crecimiento para todas las CC.AA. y todas las variables de reparto evolucionaran también a la misma tasa, la distribución de recursos inicial mantendría

el mismo equilibrio distributivo en términos horizontales durante todos los años de funcionamiento del modelo. Sin embargo, la realidad es que las variables que definen los criterios de distribución evolucionan de forma distinta y que las fuentes de financiación también lo hacen de forma distinta, de manera que, incluso desde el primer año de vigencia del modelo, se puede producir una distribución de recursos que no mantenga los criterios distributivos establecidos en el año base. Es decir, la evolución de los modelos tiende a producir lo que conocemos como *desequilibrio horizontal dinámico* respecto de la distribución de recursos establecida en el año base.

En efecto, suponiendo que un modelo está equilibrado verticalmente a lo largo de su vigencia, las fuentes de posible desequilibrio horizontal dinámico son básicamente dos. Por una parte está la evolución del término de referencia, es decir el hecho de que los valores de las variables de reparto vayan cambiando con el paso del tiempo. Es cierto que algunas variables como la superficie se mantienen en el tiempo pero otras, como la población, que recordemos es la variable fundamental de reparto desde el primer modelo, pueden variar sensiblemente en muy pocos años, de forma que unas CC.AA. pueden perder un importante número de habitantes mientras que otras pueden ganarlo. Eso hace que seguir el patrón distributivo del año base no implique mantener el equilibrio horizontal. Este problema se agudiza por el hecho de que el año base suele ser dos antes que empiece a aplicarse el modelo y también porque en algunos modelos se han mantenido los valores de las variables de reparto del modelo anterior, con lo que la referencia se ha situado hasta ocho años atrás. Obviamente, si consideramos que las variables de reparto reflejan las necesidades de gasto, los cambios en las mismas con el paso del tiempo deben producir cambios paralelos en la distribución de recursos y, por tanto, es necesaria la actualización de los valores durante la vigencia del modelo para evitar el desequilibrio horizontal dinámico (López Laborda, (2006), Bosch, (2008) o Herrero y Tránchez, (2011)).

Por otra parte, incluso si suponemos que el término de referencia no varía, es decir, si suponemos que las variables de reparto permanecen constantes para todas las CC.AA. durante la vigencia del modelo, es imposible conseguir el equilibrio horizontal dinámico sin el establecimiento de unas reglas de evolución idénticas para el conjunto de los ingresos de todas las CC.AA., puesto que es económicamente imposible que todas las fuentes de ingresos para todas las CC.AA. varíen a la misma tasa de crecimiento. Obviamente, más difícil es aún que lo hagan para cada C.A. a una tasa equivalente a la que requiera su participación relativa en las necesidades de gasto si se actualizan las variables de reparto.

En cuanto a la primera fuente de desequilibrio, la referida a la actualización de las variables de reparto, la misma no ha sido abordada hasta el modelo vigente. En los modelos iniciales las variables de reparto se percibían como un problema

a resolver en la negociación del propio modelo para el año base y no como una cuestión dinámica. Sin embargo, a mediados de la década de los 90 ya comenzó a plantearse el problema de la actualización de las variables como consecuencia de los cambios poblacionales que empezaban a darse en nuestro país. No obstante, no ha sido hasta el modelo actual, a partir de 2009, cuando las variables han pasado a actualizarse anualmente para liquidar una de las transferencias, la correspondiente al Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales. Obviamente esta actualización pierde virtualidad en tanto dicha transferencia no es la de cierre del sistema, por lo que la actualización es más aparente que real. De hecho, el modelo ha mantenido de forma implícita las variables de reparto en los valores del modelo anterior, al definirse la financiación de cada C.A. en función a lo que obtenía con dicho modelo precedente (De la Fuente, (2010), López Laborda y Zabalza, (2011) y Zabalza y López Laborda, (2010)). De ahí el problema de la actualización de las variables siga existiendo aunque ahora sea menos perceptible.

En cuanto al problema de la diversidad de fuentes y de tasas de crecimiento, la complejidad de los modelos ha ido variando sensiblemente las necesidades de afrontar el problema. En efecto, en los primeros momentos, la dinámica del modelo de financiación se concebía como un problema de desequilibrio vertical. La preocupación no era que se mantuviera el criterio de reparto fijado para el año base sino que la evolución de la transferencia no implicara un aporte de fondos para las CC.AA. superior ni inferior al acordado para garantizar la suficiencia. Si recordamos, los primeros modelos se articulaban sobre tributos cedidos sin capacidad normativa y una única transferencia de cierre del sistema, la PIE, y fue sobre esta última sobre la que el primer acuerdo de financiación estableció las reglas de evolución, de forma que la PIE crecía con los ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados del Estado<sup>20</sup>) pero con un límite de crecimiento mínimo (la tasa de crecimiento del Gasto Equivalente del Estado<sup>21</sup>) y un límite de crecimiento máximo (la tasa de crecimiento del PIB nominal del Estado). Estas reglas de evolución de la PIE eran idénticas para todas las CC.AA. y, por tanto, no se alteraba la distribución horizontal de recursos, tomada esta en términos normativos.

De hecho, lo que se valoraba no era la evolución dinámica del modelo sino el efecto que dicha evolución tuviese sobre el *statu quo*. Fue por esta razón por la

20 El Acuerdo 1/86 del CPFF sobre la financiación para el período 1987-1991 establece que los ITAE están formados por la suma de:

- La recaudación estatal por Impuestos directos e indirectos (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recursos de la CEE).
- La recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social.
- La recaudación por cotizaciones al desempleo.

21 El Acuerdo 1/86 asimismo establece que el Gasto Equivalente del Estado corresponde a los de los Capítulos I, II y VI (incluidas las inversiones conjuntas con la antigua CEE) de los PGE de una lista de Departamentos Ministeriales establecida en dicho Acuerdo.

que en el acuerdo de 1992 se establecieron las denominadas *reglas de modulación financiera*, que tenían como misión corregir las discrepancias en el crecimiento de los recursos pero medidas en relación a los ingresos garantizados inicialmente, que se correspondían con los que habían obtenido las CC.AA. con el anterior modelo (Ruiz Huerta, Herrero y Vizán, (2002)). Dichas reglas establecían, por un lado, unos límites generales, máximo y mínimo, en la tasa de crecimiento de los recursos respecto a la cantidad correspondiente a la restricción inicial, consistentes en que dicha tasa no podría superar el doble de la tasa de crecimiento media del grupo competencial de la C.A., ni ser inferior a la cuarta parte de la mencionada tasa de crecimiento medio. Asimismo se fijaba un límite mínimo de tasa de crecimiento de los recursos del 85% de la media de su grupo competencial para aquellas CC.AA. cuya financiación por habitante fuera inferior a dicha media, y un 100% para aquellas cuya renta por habitante estuviese por debajo del 70 por ciento de la renta por habitante media. Además, el límite general máximo en la tasa de crecimiento de los recursos no se aplicaba en aquellas Comunidades Autónomas cuya posición en el ordenamiento de su grupo competencial, según el criterio de financiación por habitante, estuviese desplazada en más de tres lugares respecto a la posición que ocupaba según el criterio de pobreza relativa.

Como acabamos de describir, las reglas de modulación establecían un rango que eliminaba crecimientos por arriba y compensaba crecimientos por abajo aplicando un criterio igualatorio de doble sentido respecto a los ingresos garantizados por la aplicación del principio del *statu quo*.

El problema cambió sustancialmente cuando en el siguiente modelo se ampliaron los tributos cedidos, se otorgaron competencias regulatorias a las CC.AA. y las recaudaciones normativas dejaron de calcularse para todos los tributos cedidos por igual, tal y como hemos explicado al analizar el equilibrio estático. Con el nuevo modelo ya era imposible que todas las fuentes de ingreso evolucionaran a tasas similares para todas las CC.AA. En dicho modelo, 1997-2001, las reglas de modulación financiera fueron sustituidas por un nuevo método de tipo *maximin*, que acercaba a la media a las CC.AA. con menores ingresos pero que no limitaba los crecimientos de las CC.AA. con mayores ingresos.

Dicho método consistió no en limitar los crecimientos sino en crear un nuevo recurso de financiación, denominado Fondo de Garantía, con el objetivo de estabilizar la evolución de la financiación obtenida por cada C.A., tanto de cada recurso como de la financiación total. Así, en primer lugar, se establecieron límites mínimos de evolución de los recursos procedentes del IRPF y de la participación en ingresos generales (igual al del PIB nominal al coste de los factores). En segundo lugar, se fijó una garantía de que, en el período quinquenal 1997-2001, el incremento de los recursos de ninguna C.A. podría ser inferior al 90% del incremento experimentado por los recursos del conjunto de CC.AA. Y finalmente se estableció una garantía de

cobertura de la demanda de servicios públicos, de forma que en el quinto año del quinquenio la financiación por habitante de cada C.A. no podría ser inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de CC.AA. El resultado era la participación en el fondo de garantía de aquellas CC.AA. para las que la evolución de ingresos no alcanzase los límites mínimos fijados.

En definitiva, a diferencia del sistema de modulación, el sistema de fondo de garantía no establecía límites superiores, de forma que la convergencia dinámica en tasas de crecimiento sólo se producía por el desequilibrio por infra-financiación, ignorando cualquier desequilibrio por sobre-financiación.

El modelo de fondo de garantía, al igual que le ocurrió a las reglas de modulación previas, fue eliminado en la siguiente reforma, de manera que el modelo 2002-2008 no dispuso de ningún instrumento que afrontase el objetivo del equilibrio horizontal dinámico. De hecho, es necesario esperar a 2009, al modelo vigente en la actualidad, para encontrar un nuevo mecanismo que declare como intención garantizar la evolución de los recursos.

Este nuevo sistema es del tipo fondo de garantía, aunque en este caso con una organización totalmente distinta. En teoría, en el actual modelo las funciones de minimizar las desviaciones de recursos totales per cápita de las CC.AA., que acometía el Fondo de garantía en el modelo 1997-2001, ahora la ejercen los Fondos de convergencia autonómica, si bien, en realidad, es únicamente uno de ellos, el Fondo de Competitividad, el que actúa como sistema de garantía. El mismo es el mecanismo de cierre del sistema y beneficia a aquellas CC.AA. que su financiación homogénea por habitante ajustado es inferior a la media o a su capacidad fiscal por habitante ajustado. Lo curioso de este fondo es que, por la forma de cálculo, por cierto muy opaca<sup>22</sup>, acaba dotando de menos recursos en términos relativos a algunas CC.AA. cuya financiación ya parte de estar por debajo de la media por habitante ajustado, por lo que difícilmente puede considerarse un sistema de corrección del desequilibrio horizontal dinámico.

En realidad la evolución del sistema de financiación en materia de equilibrio dinámico ha ido empeorando modelo a modelo, hasta situarnos en una posición en la que los desequilibrios dinámicos no sólo no se corrigen sino que en algunos casos se amplían. De la Fuente (2011b) ha analizado la equidad distributiva dinámica del actual modelo desde diferentes perspectivas y sus conclusiones más relevantes son que la financiación relativa por habitante ajustado mejora cuanto mayor es la capacidad tributaria relativa de la CC.AA. (mayor renta relativa y mayor peso de la población en edad de trabajar) y empeora cuanto mayores son las necesidades de gasto relativas (mayor crecimiento de la población).

22 Con la información estadística publicada es imposible reproducir los cálculos que realiza el Ministerio.

Los problemas de desequilibrio dinámico terminarían aquí si valoramos los modelos de financiación en términos normativos, pero, si en lugar de valorar el equilibrio con valores de recaudación normativa, lo hacemos en términos reales, lo cual es bastante razonable teniendo en cuenta la ausencia de un sistema técnicamente razonable para el cálculo de la recaudación normativa, aparecen nuevos problemas. En efecto, la realidad es que las CC.AA. se apropian de la recaudación real y no de la normativa. Los ingresos tributarios dependen de tres factores: la regulación, la evolución de las bases y la eficacia administrativa de la gestión tributaria. Incluso aunque la regulación y la gestión sean realizadas por la misma institución, es imposible que la recaudación evolucione a la misma tasa en todas las CC.AA., puesto que las bases impositivas en cada territorio evolucionan a ritmo distinto. Por tanto, suponiendo un modelo equilibrado en términos normativos, si tomamos la recaudación real en lugar de la normativa, surgirá una nueva fuente de desequilibrio dinámico como consecuencia de que el montante total de ingresos reales evoluciona de forma distinta al montante en términos normativos, ya que las recaudaciones reales evolucionan de forma distinta en cada C.A. y las recaudaciones normativas no se ajustan a dicha evolución real (Hierro, (1999))<sup>23</sup>. Para valorar la trascendencia de este desequilibrio hemos elaborado el Cuadro 7 para los tributos cedidos tradicionales durante el periodo 1987-1996, en el que la regulación era igual para todas y en gran parte tenían gestión unificada.

Como se observa, prácticamente todas las CC.AA. han obtenido una sobrefinanciación por la diferencia entre recaudación real y normativa en los tres periodos señalados, si bien existen diferencias sustanciales como consecuencia de la distinta evolución de las recaudaciones reales, dándose casos como los de Baleares, Cantabria, La Rioja y Cataluña, donde siempre ha evolucionado por encima de la media, y casos como los de Galicia y Extremadura, que han obtenido una sobrefinanciación siempre menor a la media nacional.

Este problema sólo ha sido tratado en una ocasión por los modelos de financiación, con motivo de la reforma de 1993, destinada a ceder la recaudación territorializada del 15% del IRPF. En dicha reforma se estableció, por única vez, una regla de modulación específica para la participación territorializada en el IRPF fijando unos límites inferior y superior en forma de porcentaje de la “financiación fuera fondo” a la diferencia entre la recaudación real y normativa (actualizada desde el año neutral 1993 según reglas de evolución de la PIE ya comentadas) de la participación territorializada por IRPF.

23 Este problema es aún mayor si tenemos en cuenta el fenómeno de la exportación de la carga fiscal.

**CUADRO 7**  
**DIFERENCIAS ENTRE RECAUDACIÓN REAL Y NORMATIVA DE**  
**TRIBUTOS CEDIDOS. 1987-1996. EUROS PER CÁPITA (CONSTANTES A**  
**PRECIOS DEL ÚLTIMO AÑO DE CADA MODELO)**

Comunidad Autónoma	Modelo 1987-91			Modelo 1992-93			Modelo 1994-96		
	Rec. real (1)	Rec. normat. (2)	(1)-(2)	Rec. real (1)	Rec. normat. (2)	(1)-(2)	Rec. real (1)	Rec. normat. (2)	(1)-(2)
Cataluña	149	119	30	188	164	24	221	184	37
Galicia	70	60	9	93	86	7	107	96	11
Andalucía	86	67	19	101	90	11	118	99	19
Asturias	85	77	8	112	104	8	152	122	30
Cantabria	97	61	36	105	81	25	173	94	79
La Rioja	112	87	25	149	116	33	180	135	45
Murcia	75	60	16	91	78	14	105	88	16
C. Valenciana	123	106	17	140	143	-2	166	157	8
Aragón	121	104	17	148	134	14	166	157	9
Castilla-La Mancha	63	55	8	83	73	10	95	84	11
Canarias	109	92	17	123	126	-3	141	135	6
Extremadura	52	43	9	66	58	8	79	68	12
Baleares	115	70	45	134	93	41	178	105	73
Madrid	44	41	3	117	101	15	128	117	11
Castilla y León	81	69	12	103	94	9	131	110	21
Total CC.AA.	94	77	17	123	111	12	145	125	20

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y AA.PP. (varios años).

En definitiva, el desequilibrio horizontal dinámico no es una cuestión que los modelos de financiación hayan afrontado concienzudamente sino que, por el contrario, se ha ido obviando a medida que evolucionaban los modelos y se hacían más complejos. Al respecto la literatura se ha manifestado en el sentido de que la existencia de reglas de modulación y la creación de fondos especiales han distorsionado aún más la aplicación del criterio de equidad y la han convertido aún en más opaca (Herrero y Tránchez, (2011), Bosch, (2008), López Laborda, (2006)); de que son responsables de mantener en el tiempo importantes divergencias de financiación por habitante ajustado entre CC.AA. (Pérez y Cucarella, (2015), Fernández Leiceaga, (2015)); y de que han perseguido más el objetivo de conseguir

un resultado de reparto en función a lo previamente negociado que la implantación de un criterio de equidad basado en razones técnicas objetivas (López Laborda, (2006), Fernández Leiceaga, (2015)).

---

#### 4.- LOS RECURSOS ADICIONALES A LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN. LOS DESEQUILIBRIOS POR EL USO DE LA DISCRECIONALIDAD DEL GOBIERNO

---

Además de la financiación procedente de los recursos integrados en los modelos de financiación, las CC.AA. reciben unos recursos adicionales en muchos de los cuales la discrecionalidad del Gobierno juega un importante papel. Dichos recursos adicionales son el FCI, los Fondos Europeos, otras transferencias recogidas en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado, la financiación de competencias traspasadas y no incorporadas todavía a la financiación ordinaria (Sección 36), los Convenios de Inversión y el endeudamiento. El resultado es un listado de fuentes adicionales de financiación, reguladas bien por la LOFCA, bien por leyes propias, bien por la regulación europea o incluso sin regulación alguna, que responden a objetivos concretos y que, al menos en teoría, deberían producir los correspondientes equilibrios en función a cada objetivo.

##### ***Los fondos para el desarrollo y el reequilibrio territorial***

Dentro de este conjunto de recursos adicionales, un caso particular lo constituyen el FCI y los Fondos Europeos, donde los desequilibrios son inexistentes o indeterminables en la práctica. En cuanto al FCI no se puede plantear un desequilibrio vertical puesto que no existe ningún criterio, salvo el que en cada momento determine la ley correspondiente, que pueda ofrecer una referencia objetiva sobre si es suficiente la cuantía destinada cada año por el Estado al objetivo que establece el artículo 158.2 de la Constitución, para "*corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad*". No obstante, a pesar de lo anterior, existen trabajos como los de Fernández Llera y Delgado (2008, 2010), Atienza, Hierro y Patiño (2008), Ogando *et al.*, (2010), Cubel y De Gispert (2010), Utrilla (2011) o Fernández, Lago y Álvarez (2013) que han puesto de manifiesto la tendencia a la baja de la dotación del FCI y su insuficiencia, lo que podríamos interpretar como un desequilibrio vertical. No obstante, la realidad es que en dichos trabajos no se aporta una justificación técnica de dicha insuficiencia ni una cuantificación justificada de la dotación que debería tener el FCI.

Algo similar ocurre en relación al desequilibrio horizontal. Fernández y Delgado (2008, 2010), Ogando *et al.* (2010) y Cubel y De Gispert (2010) y Fernández, Lago

y Álvarez (2013) señalan que el criterio de elección de las CC.AA. beneficiarias está desfasado puesto que la política de cohesión europea está perdiendo su virtualidad en el caso español y debería reemplazarse por una política interna de solidaridad interterritorial con el soporte básico del FCI. Como antes, es evidente que tanto la selección de los criterios de participación como de las variables de reparto son el resultado de una ley que objetiviza el criterio de la solidaridad, por lo que no podemos considerar la existencia de un desequilibrio horizontal fundado técnicamente aunque sí sean criticables los juicios de valor que han dado lugar a dicha ley.

Curiosamente, en el caso del FCI no podemos considerar que existan ni tan siquiera desequilibrios horizontales dinámicos ya que las variables de reparto se van actualizando mediante un sistema de media móvil de los últimos cinco años para los que exista información.

Algo similar ocurre con los recursos que obtienen las CC.AA. provenientes de Fondos europeos, fundamentalmente FEDER, FSE y Fondo de Cohesión. Para este tipo de recursos, los criterios de reparto sectorial y regional están definidos de forma conjunta por la Unión Europea y el Estado español, de manera que la primera establece las directrices básicas en las Orientaciones Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión que se derivan de la Estrategia de Lisboa y el Estado los va concretando sucesivamente, primero en documentos marco que establecen las líneas generales de la política de cohesión en España como el Marco Estratégico Nacional de Referencia (que requiere de la aprobación de la Unión Europea) y el Plan Nacional de Reforma, y, en segundo lugar a nivel de Programas Operativos para cada Fondo. Por ejemplo, para el marco financiero plurianual 2006-2013, se establecieron tres objetivos generales para los fondos europeos: primero, el objetivo de convergencia, con el fin de acelerar la convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrollados, al que estaba adscrito el FEDER, FSE y Fondo de Cohesión; segundo, el objetivo de competitividad regional y empleo, que perseguía incrementar la competitividad y el atractivo de las regiones así como su nivel de empleo y al que estaban adscritos el FEDER y el FSE; y por último, el objetivo de cooperación territorial europea, que perseguía la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas y al que estaba adscrito el FEDER. En cuanto a los criterios de acceso se fijó que se podían beneficiar de los Fondos Estructurales, en concepto del primer objetivo señalado, aquellas regiones europeas cuyo producto interior bruto (PIB) per cápita, medido en paridad de poder adquisitivo y calculado conforme a los datos comunitarios correspondientes a los años 2000-2002, sea inferior al 75 % de la media de la Europa de los Veinticinco (EU-25) y al Fondo de Cohesión aquellos Estados miembros cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita, medida en paridad de poder adquisitivo y calculada conforme a los datos comunitarios del período 2001-2003, fuera inferior al 90 % de la RNB media de la EU-25, siempre que

dispusieran de un programa dirigido a alcanzar las condiciones de convergencia económica del artículo 104 del Tratado<sup>24</sup>.

Es decir, en el caso de los fondos europeos se sustituyen las variables de reparto por un sistema alternativo basado en la definición de criterios de acceso y planes estratégicos debidamente programados para los 7 años del periodo correspondiente. Al igual que antes, se puede discutir los juicios de valor que dan lugar a la normativa donde se establecen estos criterios de acceso y planes estratégicos, pero en ningún caso se pueden plantear desequilibrios ni verticales ni horizontales.

### ***Las partidas presupuestarias específicas***

Las transferencias reguladas en el sistema de financiación se encuentran en la Sección 36 de los PGE, el FCI en la Sección 33 y en la Sección 32 aparecen las transferencias no incluidas en el sistema de financiación, fundamentalmente las subvenciones al transporte terrestre y ferroviario y otras transferencias de diversa índole. En el último presupuesto las primeras incluían subvenciones a la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona, al Consorcio Regional de Transportes de Madrid y a la C.A. de Canarias y la financiación de las infraestructuras de transporte metropolitano de Sevilla y Málaga. Las segundas constituyen el Programa 941-O "Otras transferencias a Comunidades Autónomas" que en el PGE de 2015 incluía, además de las transferencias corrientes en concepto de compensaciones financieras al País Vasco o en general en virtud del art. 6.2 de la LOFCA, la financiación de proyectos de inversión en Extremadura, Galicia, La Rioja, Cantabria y en la provincia de Teruel. Excluidas las compensaciones financieras, para el resto de recursos, no existe criterio distributivo alguno y dependen de la decisión discrecional del Gobierno.

Dentro de la Sección 36 (Fondo de Suficiencia actualmente y PIE en los primeros modelos de financiación) se recoge también la financiación de las competencias traspasadas cuando un modelo de financiación está en vigor y en tanto se incorporan a la financiación ordinaria. En este caso, la cuantía de la transferencia está fundamentada en el coste efectivo del traspaso y, por tanto, le son de aplicación todas las críticas que hemos señalado más arriba en relación al coste efectivo de los servicios transferidos.

No obstante, lo más interesante y preocupante en términos de discrecionalidad se encuentra en la parte de la Sección 36 que incluye la financiación específica de las *competencias no homogéneas* traspasadas a algunas CC.AA. y no al resto.

24 En cuanto a los criterios de elegibilidad de las regiones y Estados de los Fondos estructurales y Fondo de Cohesión en los marcos financieros anteriores podemos ver Atienza, Hierro y Patiño (2008), Álvarez, Aparicio y González (2006), Villaverde y Maza (2010) o Mas (2010).

En principio, volveríamos a encontrarnos con el coste efectivo y sus problemas, no obstante el problema se agrava si la financiación “esconde” financiación adicional no derivada del coste del servicio. La existencia de este problema podemos deducirla de la información que suministran De la Fuente, Barberán y Uriel (2014) en la estimación del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT) para 2005. A título de ejemplo tomemos la financiación de la competencia de prisiones en Cataluña. Según dichos autores el programa 941-M (Sección 36) incluía 473,73 millones de euros para financiar las prisiones catalanas, mientras que los programas 133A “Centros e instituciones penitenciarias” y 133B “Trabajo, formación y asistencia a reclusos” importaban un total de 811,22 millones de euros para financiar las prisiones en el resto de España. Obviamente, el coste de prisiones para un 16% de la población no puede ascender a más de la mitad de lo que cuesta para el 84% restante, por tanto es evidente que el mismo se encontraba artificialmente elevado. De hecho, si nos vamos al mismo tipo de cálculo realizado en Ministerio de Hacienda y AAPP (2015a) para 2012, el programa de prisiones en Cataluña desciende a 358,48 millones de euros, mientras que para el resto de España asciende a 1089,92 millones de euros. Algo similar ocurre con la financiación de la policía autonómica.

En definitiva, podría deducirse de estos datos que el Gobierno puede utilizar y habría podido utilizar partidas presupuestarias no sometidas a ningún criterio distributivo para aumentar los recursos de determinadas CC.AA. sin que dicha sobre-financiación se manifieste en el sistema de financiación autonómica. Esta discrecionalidad obviamente implicaría un desequilibrio horizontal, además muy difícil de identificar.

### **Los convenios**

De la misma forma que las transferencias a las que se hace referencia en el apartado anterior, los convenios de inversión conjunta son partidas que se dotan y reparten en base a negociaciones bilaterales y opacas, donde no existe información oficial que indique ninguna variable objetiva y explícita de reparto, y donde el poder de negociación de cada C.A. y sobre todo la potestad discrecional del Estado se erigen en criterios fundamentales de su distribución.

Los convenios de inversión constituyen un medio de reparto discrecional de recursos, cuya financiación estatal proviene de programas de gasto que se extienden por todo el PGE, y que en el período 1986-2001 supusieron el 57,4% y 43,3% de las cuantías correspondientes al Fondo de Compensación Interterritorial y a los Fondos Estructurales europeos, respectivamente (Hierro, Atienza y Gómez-Álvarez, (2014))<sup>25</sup>.

25 La información cuantitativa sobre los convenios de inversión conjunta estaba fácilmente disponible hasta 2001, ya que el Ministerio de Hacienda publicaba datos desagregados de los mismos en sus

Obviamente, al ser la potestad discrecional del Estado y el poder de negociación de cada C.A. los que guían la distribución de los recursos estatales comprometidos en los convenios, son fondos cuya distribución está en esencia desequilibrada puesto que carecemos de cualquier término de referencia para definir el equilibrio. Es la mera voluntad del gobierno, al margen de cualquier otro criterio la que determina el reparto.

Un reciente estudio de Hierro, Atienza y Gómez-Álvarez (2014) para los convenios de inversión conjunta del período 1987-2001, ha intentado determinar qué factores pueden influir en su distribución. Los resultados obtenidos muestran que variables políticas como la coincidencia ideológica entre gobierno central-autonómico o el apoyo electoral recibido por el gobierno central en cada C.A. son variables determinantes que influyen en el reparto, y también que el reparto penaliza a las forales y favorece a las CC.AA. con más renta.

Obviamente jamás se ha establecido ningún tipo de control u ordenación de los convenios de inversión que evite los efectos en términos de desequilibrio de este recurso de financiación.

### ***El déficit***

Finalmente, uno de los recursos que más desequilibrios ha producido durante la crisis económica ha sido la distribución del déficit asignado a las CC.AA.

En efecto, al comienzo, cuando se puso en marcha el sistema de financiación autonómica se confió el cumplimiento del déficit y el control del endeudamiento a la voluntad y autonomía de cada C.A. mediante una laxa regulación sobre la deuda, que establecía que las amortizaciones más el pago de intereses no debían superar el 25% del ingreso corriente y el destino de los ingresos por deuda debía ser gasto de inversión. *De facto*, este mecanismo otorgaba a la C.A. el control del déficit y al mercado los posibles excesos de endeudamiento<sup>26</sup>. La regulación del endeudamiento se amplió con la aprobación del modelo 1992-1997, con motivo de los acuerdos para la convergencia de la Unión Monetaria, y el control del déficit y la deuda tuvo su reflejo en la creación de los denominados *Escenarios de Consolidación*

informes anuales de financiación autonómica. Sin embargo, a partir de dicho año se dejó de publicar información específica sobre los convenios de inversión. La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas ofrece información sobre convenios de colaboración que engloba tanto transferencias por cuenta corriente como de capital, pero no está desglosada la información por CC.AA. En el informe correspondiente a 2012 sí está cuantificado el reparto por CC.AA., pero aún así, comparando los datos con la fuente de los informes anuales de financiación, no constituye una serie homogénea.

26 Lane (1993) establece cuatro condiciones para que los mercados produzcan un endeudamiento eficiente de los gobiernos subcentrales: que el mercado financiero sea abierto y libre, que exista transparencia en la información, que no existan rescates y que los gobiernos reaccionen ante incrementos de las primas de riesgo reduciendo la emisión de deuda.

*Presupuestaria*, consistentes en el establecimiento de unas sendas de crecimiento del endeudamiento coherentes con los objetivos de déficit y deuda nacionales. No obstante, estos escenarios adolecieron de que eran revisables y negociables en su cumplimiento con el Gobierno y, por tanto, sujetos a la discrecionalidad.

A pesar de esta laxitud de control, el sistema de autonomía más mercado imperante hasta la crisis económica funcionó de forma razonable tal como contrasta Fernández Llera (2011) para el período 1984-2008 y los escenarios de consolidación también tuvieron un efecto positivo sobre el control del crecimiento de la deuda autonómica como concluyen López Laborda y Vallés (2002), Vallés y Zárate (2004), y Monasterio y Fernández Llera (2009). Según Mussons (2013) también contribuyeron a la reducción del déficit, aunque en este último aspecto Argimón y Hernández de Cos (2012) no encuentran un efecto significativo hasta 2004.

Eso sí, la evolución del endeudamiento no fue por igual en todas las CC.AA. ya que mayores niveles de renta (García-Milá y McGuire, (1993); López y Vallés, (2002); Vallés y Zárate, (2004); y Benito *et al.*, (2004)), más competencias de gasto, (Benito *et al.*, (2004); y Monasterio y Fernández Llera, (2009))<sup>27</sup>, tener la condición de C.A. uniprovincial (García-Milá y McGuire, (1993)), haber sido receptora de ayudas discrecionales en el pasado y haber tenido peor financiación per cápita (Monasterio y Fernández Llera, (2009)) favorecieron el endeudamiento autonómico. Ni tampoco lo fue el déficit, con tendencia a ser menor en las CC.AA. con mayores ingresos impositivos (Lago (2005), Mussons (2013) y Argimón y Hernández de Cos (2012) ni los incumplimientos que, como señala el reciente estudio de Leal y López Laborda (2015), están asociados a incumplimientos precedentes de la propia C.A., a menores ingresos per cápita y a años electorales, aunque el incumplimiento previo del conjunto de CC.AA. estimula el cumplimiento individual posterior.

En definitiva, la autonomía inicial y el flexible cumplimiento de los escenarios de consolidación presupuestaria hizo que la distribución del déficit no generase problemas de desequilibrio horizontal, en tanto las CC.AA. normalmente se ajustaban a sus ingresos y, cuando tenían que recurrir al endeudamiento, en gran medida lo hacían según su voluntad y no limitadas por el endeudamiento del resto.

El problema surgió con la crisis económica. El efecto de la crisis sobre los ingresos de las CC.AA. y los límites obligatorios al déficit establecidos por la Unión Europea hicieron de los recursos vía deuda un bien escaso. Disponer de más autorización para incurrir en déficit implicaba aplicar menos recortes de gasto y, por tanto, tener más posibilidad de atender las crecientes necesidades de los ciudadanos. Así, una cuestión antes irrelevante, como era la autorización de déficit y endeudamiento, pasó a ser vital para las CC.AA.

27 Aunque García-Milá y McGuire (1993) encuentran que las CC.AA. con mayores competencias se endeudan menos durante el primer modelo de financiación.

**CUADRO 8**  
**ASIGNACIÓN DE OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LAS**  
**COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

C.A.	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Obj.	Real												
Andalucía	0,00	0,05	-0,75	-0,75	-0,75	-1,37	-2,40	-3,13	-1,30	-3,46	-1,50	-2,09	-1,58	-1,55
Aragón	0,00	0,00	-0,75	-0,75	-0,75	-1,74	-2,40	-2,99	-1,30	-2,64	-1,50	-1,45	-1,30	-2,06
Asturias	0,00	0,00	-0,75	-0,60	-0,75	-1,32	-2,40	-2,68	-1,30	-3,62	-1,50	-1,03	-1,06	-1,06
Baleares	-0,01	-0,05	-0,75	-3,28	-0,75	-3,26	-2,40	-4,00	-1,30	-4,19	-1,50	-1,82	-1,47	-1,28
Canarias	-0,01	0,01	-0,75	-0,70	-0,75	-1,06	-2,40	-2,29	-1,30	-1,50	-1,50	-1,10	-1,20	-1,00
Cantabria	0,00	0,00	-0,75	-1,08	-0,75	-3,22	-2,40	-2,87	-1,30	-3,46	-1,50	-1,51	-1,13	-1,00
Castilla - La Mancha	-0,01	-0,01	-0,75	-2,79	-0,75	-4,86	-2,40	-6,32	-0,75	-7,87	-1,50	-1,57	-1,30	-2,13
Castilla y León	0,00	-0,01	-0,75	-0,71	-0,75	-1,41	-2,40	-2,26	-1,30	-2,59	-1,50	-1,40	-1,27	-1,10
Cataluña	-0,02	-0,09	-0,75	-2,58	-0,75	-2,41	-2,40	-4,22	-0,75	-4,02	-1,50	-2,21	-1,58	-1,96
Extremadura	0,00	0,01	-0,75	-1,18	-0,75	-1,67	-2,40	-2,39	-1,30	-4,73	-1,50	-1,03	-1,00	-0,99
Galicia	0,00	0,02	-0,75	-0,17	-0,75	-0,75	-2,40	-2,38	-1,30	-1,63	-1,50	-1,29	-1,20	-1,10
Madrid	0,00	0,00	-0,75	-0,74	-0,75	-0,43	-0,75	-0,71	-0,75	-1,96	-1,50	-1,07	-1,07	-1,01
Murcia	0,00	0,00	-0,75	-2,86	-0,75	-2,64	-2,40	-4,94	-1,30	-4,46	-1,50	-3,10	-1,59	-3,07
Navarra	0,00	0,02	-0,75	-4,70	-0,75	-2,63	-2,40	-3,03	-1,30	-1,99	-1,50	-1,74	-1,20	-1,55
La Rioja	0,00	-0,01	-0,75	-1,08	-0,75	-0,68	-2,40	-3,05	-0,75	-1,45	-1,50	-1,17	-1,06	-1,04
Com. Valenciana	-0,03	-0,04	-0,75	-2,11	-0,75	-3,09	-2,40	-3,57	-1,30	-5,00	-1,50	-3,69	-1,60	-2,33
País Vasco	0,00	0,07	-0,75	-1,18	-0,75	-3,89	-2,40	-2,40	-1,30	-2,56	-1,50	-1,46	-1,20	-1,08

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, "Déficit CCAA cumplimiento objetivo de estabilidad", <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DeficitCCAA.aspx>. Para 2012 y 2013, Consejo de Política Fiscal y Financiera (varios años).

En el Cuadro 8 podemos ver que la asignación del objetivo de déficit anual para cada C.A. no ha seguido un patrón. Lo mismo se ha asignado en proporción al PIB, que se han creado grupos diferenciados, que simplemente se ha repartido sin criterio objetivo aparente, como ocurrió en 2013. Obviamente, si ya una distribución asociada al PIB no garantiza el equilibrio horizontal, puesto que las necesidades de gasto de las CC.AA. no tienen relación directa con el PIB y, por tanto, se asigna más capacidad de gasto en términos de habitante ajustado a quien tiene más PIB, una distribución como la de 2013 es la esencia del desequilibrio, por no decir de la inequidad.

Las restricciones de liquidez a las que se vio sometida la deuda española durante la crisis de deuda soberana y la imposibilidad de que algunas CC.AA. acudieran a los mercados para financiarse, hizo que el gobierno pusiera en marcha medidas extraordinarias de liquidez, asociadas a acuerdos del Gobierno con cada C.A. para la puesta en marcha de planes de ajuste que permitieran el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Estas medidas extraordinarias se han plasmado en el Fondo de Liquidez Autonómica y el Mecanismo de Financiación de Pago a Proveedores que se han incorporado como formas de endeudamiento alternativas al mercado durante los periodos de contracción crediticia. Para estos fondos el problema fundamental ha sido otra vez la ausencia de un criterio objetivo en la distribución del crédito entre CC.AA., que aparece reflejada en el Cuadro 9. Como se puede observar, la búsqueda de un mínimo criterio objetivo en el reparto es simplemente imposible y, por tanto, los mecanismos son puro desequilibrio en sí mismos.

Junto a lo anterior, hay que considerar el problema de desequilibrio vertical que ha supuesto el hecho de que el Estado haya cobrado por el crédito procedente de estos fondos un tipo de interés sensiblemente superior al que el Estado español ha tenido que pagar por las emisiones de deuda con las que se han obtenido los fondos para financiar a las CC.AA. Dicho de otro modo, el Gobierno ha hecho negocio tipo "carry trade"<sup>28</sup> prestando a las CC.AA. y ha drenado fondos a las CC.AA. cuando más necesarios les eran los recursos.

La solución a este último problema del "carry trade" ha dado lugar a un nuevo problema de inequidad horizontal ya que, para el presupuesto de 2015, el Gobierno ha decidido no cobrar intereses por los préstamos a las CC.AA. que hayan cumplido el objetivo de déficit y devolver en parte los recursos previamente drenados. Esto

28 El término "carry trade" se utiliza para denominar a la ganancia que obtiene un intermediario por la diferencia entre el tipo de interés que paga por el dinero recibido en forma de préstamo y el tipo de interés que cobra a quien le presta el dinero. El principal negocio bancario tipo "carry trade" durante la crisis ha sido el que han practicado los bancos europeos durante la crisis de deuda soberana. Los bancos obtenían liquidez del Banco Central Europeo a un tipo muy cercano a cero e invertían dicha liquidez en la compra de títulos de deuda pública cobrando unos tipos de interés mucho más elevados.

hace aparecer un nuevo mecanismo de financiación implícito, como consecuencia del ahorro de intereses que implica para las CC.AA. afectadas, y produce un nuevo desequilibrio horizontal que curiosamente favorece a las CC.AA. más endeudadas por estos mecanismos y perjudica a las menos endeudadas.

**CUADRO 9**  
**MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT.**  
**CUANTÍA GLOBAL 2012-2014. EUROS POR HABITANTE.**

	Mecanismo proveedores	Fondo Liquidez Autonómica				Total
		Amortización deuda	Financiación déficit		Total FLA	
			Intereses	Proveedores		
Andalucía	604	625	38	731	1.394	1.998
Aragón	386	0	0	0	0	386
Asturias	225	172	10	543	725	950
C. Valenciana	1.495	1.453	121	1.012	2.586	4.081
Canarias	152	526	17	693	1.236	1.388
Cantabria	561	336	38	1.014	1.388	1.949
Castilla y León	412	0	0	0	0	412
Castilla-La Mancha	1.937	856	128	732	1.716	3.652
Cataluña	878	2.334	100	1.014	3.448	4.326
Extremadura	357	0	0	162	162	519
Baleares	1.187	963	94	1.373	2.430	3.617
Madrid	215	0	0	0	0	215
Murcia	1.255	754	77	918	1.749	3.004
La Rioja	223	0	0	0	0	223
Total	747	864	54	634	1.552	2.299

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015b, pp. 9 y 19).

## 6. RECOPILANDO Y CONCLUYENDO

La revisión realizada nos permite sintetizar el conjunto de problemas que plantea la financiación autonómica en cuanto a los posibles desequilibrios financieros, tal como se hace en la Figura 2. De ella podemos deducir que la financiación autonómica es como un bote agujereado que hace aguas por doquier, en el que

esos desequilibrios han ido creciendo a medida que los sistemas de financiación se hacían cada vez más complejos. De hecho las distribuciones finales de recursos y su evolución en el tiempo no soportan, no ya criterios de justicia distributiva, sino ni tan siquiera el más mínimo escrutinio técnico.

Como hemos podido apreciar, el primer y fundamental desequilibrio proviene de la existencia de dos regímenes que asignan fuentes tributarias de forma inversa y que definen necesidades de financiación de sujetos distintos. De ahí derivan unos desequilibrios verticales que se transforma en un desequilibrio horizontal entre CC.AA. de distintos regímenes, con unas diferencias de financiación en términos per cápita insalvables a favor de las CC.AA. de régimen foral. El principal desequilibrio es el del régimen foral a favor de las CC.AA. El mismo se construye sobre graves defectos técnicos, todos ellos subsanables pero que jamás se han abordado. Más al contrario, los traspasos y sobre todo las cesiones de tributos han ido contribuyendo a hacer más abultado el desequilibrio.

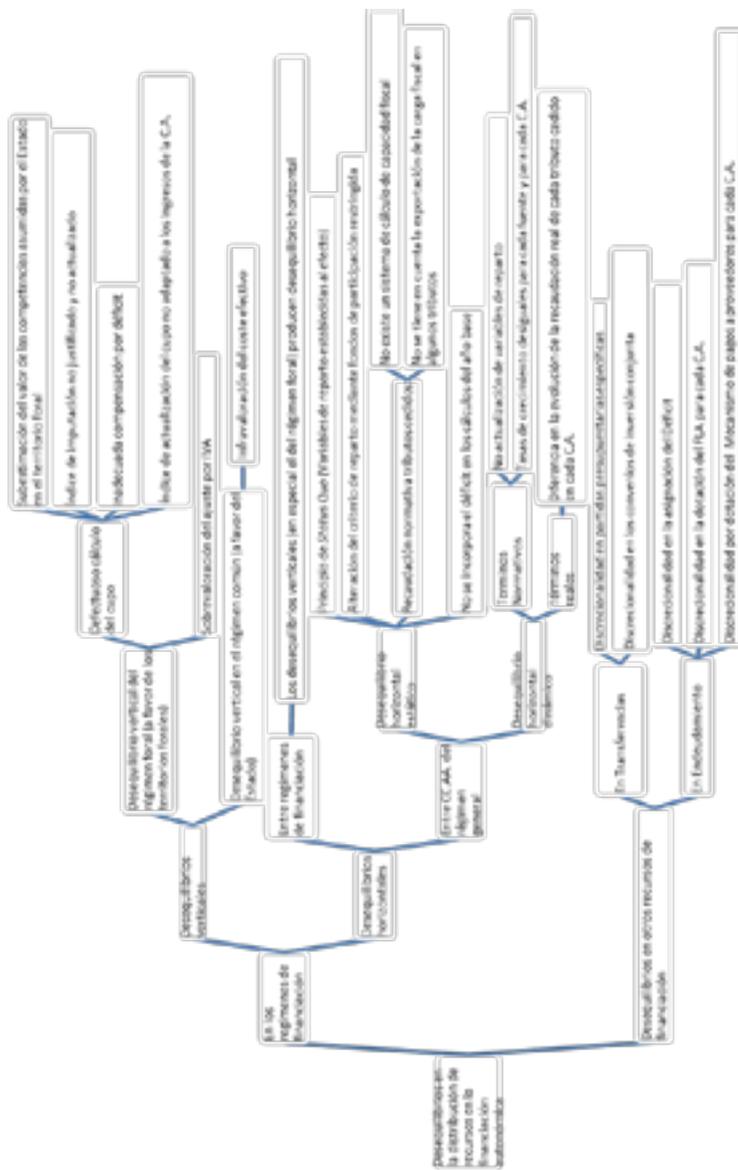
También es cierto que a ese desequilibrio horizontal ha contribuido el desequilibrio vertical a favor del Gobierno en el régimen común, aunque en muchísima menor cuantía en términos relativos. Además, en este caso el desequilibrio vertical se puede poner en tela de juicio, en la medida en que no se computaba la parte correspondiente del déficit cuando se realizaba un traspaso de competencias.

Ya dentro del régimen común los desequilibrios horizontales entre CC.AA. también surgen por doquier. En su mayoría son cuestiones de fácil solución técnica que evidentemente no se han abordado por falta de voluntad, ya que cualquier solución técnica siempre lleva asociados unos efectos redistributivos que los perdedores, obviamente, se niegan a aceptar.

La principal rémora de la financiación de régimen común es el principio de *statu quo* y que la totalidad de los modelos han intentado mantenerlo. La financiación se ancló a los costes efectivos y no existe un término de referencia debidamente calculado en función de las necesidades de gasto. El habitante ajustado se construye sobre ponderaciones establecidas arbitrariamente y, o no se actualiza cuando se aprueba un nuevo modelo, o no se aplica para el cálculo de la transferencia de cierre del sistema, lo que hace del mismo algo inútil.

Pero es más, aunque existiera ese término de referencia, los sistemas están mal diseñados. Las recaudaciones normativas de los tributos cedidos no se calculan adecuadamente en los años base desde 1986 y, por supuesto, no se estima la parte de las mismas que se exporta a otras CC.AA. Además, cuando los resultados distributivos no coinciden con la distribución deseada se crean fondos adicionales de participación restringida diseñados *ad hoc* para que en ellos participen las CC.AA. a las que se desea aumentar la financiación. Y como no se computa el déficit en el año base, éste y la deuda que de él se deriva quedan al margen del sistema.

FIGURA 2  
RESUMEN DE LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA



Fuente: Elaboración propia

Obviamente, si no existe término de referencia y no se construye técnicamente bien el modelo en el año base, es misión imposible que la evolución dinámica de los modelos sea coherente con las necesidades de financiación e incluso con los propios cálculos del año base. La no actualización de variables, las diferentes tasas de crecimiento de las distintas fuentes de financiación y las diferencias asociadas a las distintas tasas de evolución de las recaudaciones reales hacen inviable que la financiación evolucione de forma equilibrada dentro de un mismo modelo sin mecanismos de corrección. Es más, los mecanismos de control dinámico que han establecido los distintos modelos han ido cambiando modelo a modelo y difuminándose a medida que aumentaba la complejidad, primero eliminando los límites de evolución superiores, mediante la sustitución de las reglas de modulación por los fondos de garantía de dotación limitada.

Pues bien, a todo esto hay que unir el papel que juega la discrecionalidad del Gobierno en la financiación. Existen fuentes adicionales, al margen de los sistemas de financiación, en las que la discrecionalidad es sistemática. Desde la distribución del déficit y de los recursos procedentes del FLA y del mecanismo de pago a proveedores a la financiación vía convenios, en la que los factores políticos juegan un papel determinante. Incluso existen evidencias del uso de partidas presupuestarias de financiación de competencias no homogéneas utilizadas para inyectar ingresos adicionales. En definitiva, un sinnúmero de instrumentos al servicio de hacer aún menos viable el equilibrio horizontal.

Obviamente no existe ningún sistema perfecto de financiación federal y el nuestro tampoco lo es. No obstante, hay modelos de trayectoria histórica contrastada de países federales a los que podríamos converger, pues hace tiempo que han resuelto muchos de los desequilibrios que hemos repasado. También podríamos plantearnos afrontar una reforma general de nuestra financiación autonómica o incluso el parcheo mediante soluciones técnicas de nuestros sistemas vigentes. En cualquier caso, siempre seguirá existiendo el mismo problema, que el federalismo fiscal implica una distribución territorial de recursos y por tanto, como cualquier problema de equidad, siempre estará sometido a los problemas que acompañan a los juegos de suma cero.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GARCÍA, S., APARICIO PÉREZ, A. y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. (2006): "Financiación autonómica y solidaridad interregional. La relación entre los Fondos Europeos y el Fondo de Compensación Interterritorial", *Papeles de Economía Española*, 107, 231-242.
- ARELLANO, P., PAJARES, R. y RODRÍGUEZ, L. (2011): "El nuevo sistema de financiación en un entorno de estabilidad presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 159-188.
- ARGIMÓN, I., y HERNÁNDEZ DE COS, P. (2012): "Fiscal Rules and Federalism as Determinants of Budget Performance: An Empirical Investigation for the Spanish Case", *Public Finance Review*, 40 (1), 30-65.
- ATIENZA, P., HIERRO, L.A. y PATIÑO, D. (2008): "Evaluando los instrumentos de solidaridad interterritorial en el ámbito de la financiación autonómica", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 54, 115-138.
- BENITO, B., BRUSCA, I., y MONTESINOS, V. (2004): "Análisis del endeudamiento en las Comunidades Autónomas", *Revista de Contabilidad*, 7(13), 85-112.
- BOSCH, N. (2008): "Una visión crítica del modelo de financiación autonómica", *Investigaciones Regionales*, 13, 269-276.
- BUCHANAN, J.M. (1950): "Federalism and fiscal equity", *American Economic Review*, 40(4), 583-599.
- LANE, T. (1993): "Market discipline", *IMF Staff Papers*, 40(1), 53-88.
- BUESA, M. (2007): "El pufo vasco", Documento de trabajo del Instituto de Análisis Industrial y Financiero de la Universidad Complutense de Madrid, 58, disponible en <http://eprints.ucm.es/7945/1/58.pdf>.
- CASTELLANO, V. J. (2003): "La financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias en el marco del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común", *Hacienda Canaria*, 3, 57-67.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (varios años): "Memoria de actuaciones". Disponible en [www.minhap.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Memorias%20de%20actuacion.aspx](http://www.minhap.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Memorias%20de%20actuacion.aspx)
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1987): "Acuerdo 1/86, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991". Disponible en [www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Acu.1\\_86.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Acu.1_86.pdf)
- CUBEL, M. y DE GISPERT, C. (2010): "El Fondo de Compensación Interterritorial: simulaciones de reforma", *Investigaciones Regionales*, 17, 141-162.
- DE LA FUENTE, A. (2010): "El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009", *Hacienda Pública Española*, 195(4), 91-138.
- DE LA FUENTE (2010): "La financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma", informe presentado para la CEOE, disponible en [digital.csic.es/bitstream/10261/113508/4/Fuente-UFAE-IAE-Working-Paper-87811.pdf](http://digital.csic.es/bitstream/10261/113508/4/Fuente-UFAE-IAE-Working-Paper-87811.pdf)
- DE LA FUENTE, A. (2011a): "¿Está bien calculado el cupo?", *Moneda y Crédito*, 231, 93-150.
- DE LA FUENTE, A. (2011b): "Una nota sobre la dinámica de la financiación regional", *Investigaciones Regionales*, 19, 155-174.
- DE LA FUENTE, A. (2011c): La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 1999-2009, Instituto de Análisis Económico (CSIC), disponible en <http://core.ac.uk/download/files/153/6591174.pdf>.
- DE LA FUENTE, A., BARBERÁN, R. y URIEL, E. (2014): Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas. Propuesta metodológica, disponible en [http://www.ief.es/documentos/noticias/2014\\_SCPTPropuestaMetodologica.pdf](http://www.ief.es/documentos/noticias/2014_SCPTPropuestaMetodologica.pdf).
- FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., LAGO, S. y ÁLVAREZ CORBACHO, X. (2013): "The spanish Inter-Territorial Compensation Fund: Analysis and reform proposals", Munich Personal RePEc Archive, Paper 51107.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2013): "La nueva normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y las Comunidades Autónomas", en LAGO y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2013), capítulo 8.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y LAGO PEÑAS, S. (2013a): "Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las Comunidades Autónomas: una propuesta alternativa", *Revista de Economía Aplicada*, 63 (21), 117-136

- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2015): "La equidad horizontal en el modelo de financiación de 2009 de las Comunidades Autónomas españolas de régimen común", *Papeles de Economía Española*, 143, 152-170.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2011): "Descentralización, deuda pública y disciplina de mercado en España", *Innovar*, 21(39), 67-81.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y DELGADO RIVERO, F.J. (2008): "Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial", *Presupuesto y Gasto Público*, 53/2008, 7-26.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y DELGADO RIVERO, F.J. (2010): "Nuevos fondos de convergencia y nada de compensación interterritorial", *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 28-1, 123-150.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y LAGO, S. (2011): "Ultraperiferia, economía y finanzas públicas de Canarias: Una panorámica", *Revista de Estudios Regionales*, 90, 17-44.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y MONASTERIO, C. (2010): "¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España", *Hacienda Pública Española*, 195, 139-163.
- GARCÍA-MILÁ, T. y MCGUIRE, T. (1993): "Financiación de las CC.AA.: análisis del gasto y la renta", *Revista de Economía Aplicada*, 1 (3), 5-26.
- GARCÍA, M.A., HERRERO, A. LOSCOS, J., RUIZ-HUERTA, J. y VIZÁN, C. (2013): "El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común", XX Encuentro de Economía Pública, Sevilla, disponible en <http://editorialexpress.com/conference/xveep/program/xveep.html#1>.
- HERRERO, A. y TRÁNCHEZ, J.M. (2011): "El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica", *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 33-65.
- HIERRO, L.A. (1996): *Economía y Hacienda de las Administraciones Subcentrales*, Sevilla Siglo XXI, Sevilla.
- HIERRO, L.A. (1998): "Los efectos financieros de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, 147, 75-100.
- HIERRO, L.A. (1999): "La financiación autonómica. Una visión desde Andalucía", *Boletín Económico de Andalucía*, 25, 51-78.
- HIERRO, L.A., GÓMEZ-ÁLVAREZ, R. y ATIENZA MONTERO, P. (2014): "Incidencia de factores políticos en los convenios de inversión del Estado con las Comunidades Autónomas", *Revista de Estudios Regionales*, 100, 147-170.
- JUNTA DE CASTILLA y LEÓN (2008): "El cálculo del cupo vasco y la autonomía económica de las diputaciones forales vascas en el marco de la sentencia Azores", Dirección General de Financiación Autonómica, Documento de trabajo nº 1/2008, disponible en [http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/827/769/D%20T%201%20de%202008%20Cupo%20vasco.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DU TF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadername4=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadername5=0&blobheadername6=JCYL\\_FinanciacionAutonomica&blobnocache=true](http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/827/769/D%20T%201%20de%202008%20Cupo%20vasco.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DU TF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadername4=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadername5=0&blobheadername6=JCYL_FinanciacionAutonomica&blobnocache=true)
- Lago Peñas, S. (2005): "Evolving Federations and Regional Public Deficits: Testing the Bailout Hypothesis in the Spanish Case", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(3).
- LAGO PEÑAS, S. (ed.) (2007): *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (coord.) (2009): *La asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: desafíos y oportunidades*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (dir.) (2011): *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (coord.) (2013): *La consolidación fiscal en España: El papel de las Comunidades Autónomas y los Municipios (experiencias, retos y perspectivas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015): "El sistema de financiación autonómica: ¿quo vadis?", *Papeles de Economía Española*, 143, 2-14.
- LANE, T. (1993): "Market discipline", *IMF Staff Papers*, 40(1), 53-88.

- LEAL, A. y LÓPEZ LABORDA, J. (2015): "Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas en el período 2003-2012", *Investigaciones Regionales*, 31, 35-58.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006): "Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas", *Mediterráneo económico*, 10, 197-219.
- LÓPEZ LABORDA, J. y SALAS, V. (2002): "Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda", *Revista de Economía Aplicada*, 28 (vol. X), 121-150.
- LÓPEZ LABORDA, J. y VALLÉS, J. (2002): "Evolución del endeudamiento autonómico entre 1985 y 1997: la incidencia de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y de los límites de la LOFCA", *Papeles de Trabajo*, 2, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LÓPEZ LABORDA, J. y MONASTERIO, C. (2006): "Regional governments in Spain: vertical imbalances and revenue assignments", International Studies Program, WWP 6-10, Georgia State University.
- LÓPEZ LABORDA, J. y RODRIGO, F. (2000): *La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011): "Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica", *Hacienda Pública Española*, 197 (2), 37-65.
- MAS IVARS, M. (2010): "Los Fondos FEDER (2000-2006) y la acumulación de capital público en las Comunidades Autónomas españolas", *Papeles de Economía Española*, 123, 73-85.
- MEDINA GUERRERO, M. (2012): "La reforma del artículo 135 CE", *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 131-164.
- MELGUIZO, A. (1985): "La financiación de las Comunidades Autónomas en los Presupuestos del Estado", *Hacienda Pública Española*, 97, 309-331.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013): "Informe sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación, año 2013", disponible en [www.minhap.gov.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx](http://www.minhap.gov.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx).
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015a): "Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas. Ejercicio 2012", disponible en <http://www.minhap.gov.es/Documentacion/Publico/CDI/Cuentas%20Territorializadas/SCPT%202012%20Informe.pdf>
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015b): "Informe sobre los mecanismos de financiación de CC.AA. Balance 2012-2014", disponible en <http://www.minhap.gov.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Fondo%20de%20liquidez%20auton%20C3%B3mica/Informe%20balance%20mecanismos%202012%20-%202014.pdf>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años): *Informes sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MONASTERIO, C. (2010): "Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?", *Hacienda Pública Española*, 192(1), 59-103.
- MONASTERIO, C. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2009): "¿Existe una restricción presupuestaria blanda para las Comunidades Autónomas?" en LAGO, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (coord.) (2009).
- MUSSONS, J. M. (2013): "Fiscal policy responses to changes in the cyclical position of the Autonomous Communities: an empirical analysis", XX Encuentro de Economía Pública, Sevilla, 31 de enero y 1 de febrero de 2013. Disponible en [editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=xveep&paper\\_id=54](http://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=xveep&paper_id=54)
- OGANDO CANABAL, O., RODRÍGUEZ PRADO, B., ZARZOSA ESPINA, P. y MOYANO PESQUERA, P.B. (2010): "El FCI como instrumento de solidaridad interterritorial: una propuesta de reforma", *Estudios de Economía Aplicada*, 28-1, 165-192.
- PATIÑO, D. (2005): *La incidencia de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas: ¿existe exportación de la carga fiscal?*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- PATIÑO, D. y HIERRO, L.A. (2007): "¿Existe exportación de la carga fiscal en los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas?", *Partida Doble*, 188, 84-99.

- PÉREZ, F. y CUCARELLA V. (2015): "Necesidades y gastos de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Economía española*, 143, 52-73.
- RUIZ-HUERTA, J. y GARCÍA, M.A. (2012): "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica", *REAF*, 15, 124-163.
- RUIZ-HUERTA, J., HERRERO A. y VIZÁN C. (2002): "La Reforma del Sistema de Financiación Autonómica", en VV.AA. (2002), 485-511.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ, J.S. (2003): "La dinámica de la financiación autonómica de las CC.AA. de régimen común: especial consideración del nuevo modelo aplicable a partir de 2002", *Revista de Estudios Regionales*, 66, 131-141.
- SEVILLA, J. V. (2001): *Las claves de la financiación autonómica*, editorial crítica, Barcelona.
- TORRES COBO, F. (1985): "Las transferencias financieras a las Comunidades Autónomas en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986", *Hacienda Pública Española*, 97, 333-350.
- UTRILLA, A. (2011): "Las transferencias condicionadas: reforma del FCI, convenios de inversión y contratos-programa", en LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (dir.) (2011).
- VALLÉS, J. y ZÁRATE, A. (2004): "Un análisis de las restricciones institucionales para el control de la deuda regional en perspectiva histórica", *Moneda y Crédito*, 219, 143-176.
- VILLAVERDE, J. y MAZA, A. (2010): "Los Fondos Estructurales europeos y la convergencia de las regiones españolas: 2000-2006", *Papeles de Economía Española*, 123, 2-15.
- VV.AA. (2002): *Informe de Comunidades Autónomas 2001*, Barcelona, Instituto de Derecho Público.
- ZABALZA, A. y LÓPEZ LABORDA, J. (2010): "El nuevo sistema de financiación autonómica: descripción, estimación empírica y evaluación", Fundación de las Cajas de Ahorros, Documento de Trabajo nº 530/2010.
- ZUBIRI, I. (2007): "Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización", en LAGO S. (ed.) (2007), 355-388.
- ZUBIRI, I. (2015): "Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis", *Papeles de Economía Española*, 143, 215-223.
- ZUBIRI, I. y VALLEJO, M. (1995): *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Fundación BBV, Bilbao.