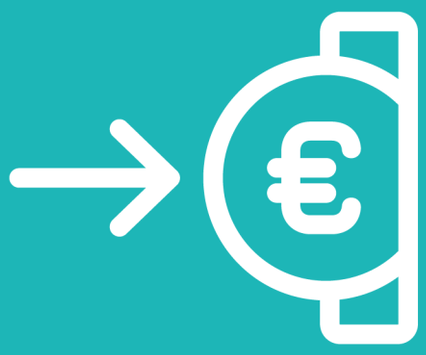
# BASES DE UN NUEVO SISTEMA DE **FINANCIACIÓN** PARA LAS **COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



GENERALITAT VALENCIANA

## ÍNDICE

## Los objetivos

Para determinar lo que no ha funcionado hasta ahora (2015) en la financiación autonómica y –en consecuencia- lo que hay que resolver, es necesario explicitar en relación con qué objetivos. Para ello, tomaremos como referencia los principios y los ejes básicos que debe cumplir la financiación autonómica según las leyes:

- Constitución (artículo 138)
  El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español.
  Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

- Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, LOFCA. Principios (artículos 1 y 2):
  Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias.
  El Sistema, no pueda implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales,...
  El Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria,...
  El Sistema será ....garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, independientemente de la Comunidad Autónoma de residencia.
  La corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos públicos.
  La solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones.
  La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias.
  La lealtad institucional, ..., tanto en materia de ingresos como de gastos.

- La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, del último sistema de financiación, treinta años después de la aprobación de la LOFCA, seguía planteando como ejes básicos:
  Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar.
  Incremento de la Equidad.
  Suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas.
  Aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.
  Mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema.
  Lo que es un buen indicador de que muchos de los principios de la LOFCA, tras tres décadas, no se cumplían.

- Aunque la Ley22/2009 no hacía referencia a ello, siguen habiendo evidentes problemas de lealtad institucional, tanto en ingresos como en gastos, como demuestran los innumerables ejemplos que constan en los Informes de todas las Comunidades Autónomas evaluación de la aplicación del Sistema 2009 presentados en el invierno de 2014.

## Los problemas que hay que resolver

**(lo que no ha funcionado)**

1 Permanencia de una dualidad de modelos (foral y de régimen común), con características y resultados de financiación para competencias homogéneas muy distintos, inexplicables desde una perspectiva de suficiencia equitativa.

2 Desigual financiación per cápita entre comunidades de régimen común, con diferencias superiores al 40% que se mantienen durante un periodo prolongado (2004-2012), también inexplicables desde una perspectiva de suficiencia equitativa (ver cuadro 2).

3 Existencia de fondos que oscurecen la lógica que se proclama al enunciar los principios en los que dicen basarse los sucesivos modelos (suficiencia, equidad, carencia de privilegios, solidaridad, etc) y cuya aplicación produce resultados financieros incompatibles con dichos principios , alejados de las necesidades objetivas de gasto para atender equitativamente los servicios que necesitan los españoles que viven en distintos territorios.

4 Las dispares disponibilidades de recursos se traducen en un desigual despliegue territorial de los servicios públicos: tanto los fundamentales (educación, sanidad y protección social) como el resto de competencias autonómicas.

5 La justificación de los resultados de la financiación autonómica no responde a la solidaridad interterritorial (ni siquiera a aquella que equilibra la prestación de servicios en los territorios, independientemente de su nivel de renta) y tampoco responde a criterios compensatorios o redistributivos claros relacionados con los niveles de renta.

**CUADRO 1**

Ingresos per cápita ejercicio 2014 (euros), índice de financiación per cápita (Total CCAA =100) y diferencia de financiación per cápita con el máximo.

| Comunidades Autónomas | Ingresos per cápita operaciones no financieras 2014* | Índice media CCAA-100 | Diferencia con el máximo |
|---|---|---|---|
| Andalucía | 2.542 | 95,0 | -94,4 |
| Aragón | 2.789 | 104,2 | -85,1 |
| Asturias | 3.081 | 115,1 | -74,2 |
| Baleares | 2.554 | 95,4 | 93,9 |
| Canarias | 2.810 | 105,0 | -84,4 |
| Cantabria | 3.223 | 120,4 | -68,9 |
| Castilla y León | 2.804 | 104,7 | -84,6 |
| Castilla la Mancha | 2.581 | 96,4 | -92,9 |
| Cataluña | 2.663 | 99,5 | -89,9 |
| Comunitat Valenciana | 2.200 | 82,2 | -107,2 |
| Extremadura | 3.178 | 118,7 | -70,6 |
| Galicia | 2.873 | 107,3 | -82,0 |
| Comunidad de Madrid | 2.222 | 83,0 | -106,3 |
| Murcia | 2.405 | 89,8 | -99,5 |
| Navarra | 5.068 | 189,3 | 0,0 |
| País Vasco | 4.078 | 152,3 | -37,0 |
| La Rioja | 3.037 | 113,5 | -75,9 |
| TOTAL CCAA | 2.677 | 100,0 | -89,3 |

* Netos de ajustes por devoluciones de ejercicios anteriores

Fuente: FEDEA 2015. Elaboración propia.

**CUADRO 2**

Índice de financiación per cápita (población ajustada) a competencias homogéneas 2004-2012 (Total CCAA de régimen común=100) y diferencia de financiación per cápita con el máximo.

| Comunidades Autónomas de régimen común | Recurso del sistema de financiación autonómica promedio 2004-2007 | Índice media Comunidades Autónomas régimen común = 100 | Diferencia con el máximo 2004 - 2012 |
|---|---|---|---|
| Baleares | 1.836 | 80,5 | -42,9 |
| Comunitat Valenciana | 1.890 | 82,8 | -40,5 |
| Comunidad de Madrid | 1.911 | 83,7 | -39,6 |
| Canarias | 2.003 | 87,8 | -35,6 |
| Región de Murcia | 2.005 | 87,9 | 35,5 |
| Cataluña | 2.160 | 94,7 | -28,7 |
| Andalucía | 2.236 | 98,0 | -25,3 |
| CCAA regimen común | 2.282 | 100,0 | -23,3 |
| Aragón | 2.420 | 106,1 | -17,3 |
| Castilla la Mancha | 2.421 | 106,1 | -17,3 |
| Asturias | 2.515 | 110,2 | -13,1 |
| Castilla y León | 2.536 | 111,2 | -12,2 |
| Galicia | 2.577 | 112,9 | -10,4 |
| La Rioja | 2.679 | 117,4 | -5,9 |
| Cantabria | 2.777 | 121,7 | 1,6 |
| Extremadura | 2.814 | 123,3 | 0,0 |

Fuente: IVIE 2015. Elaboración propia.

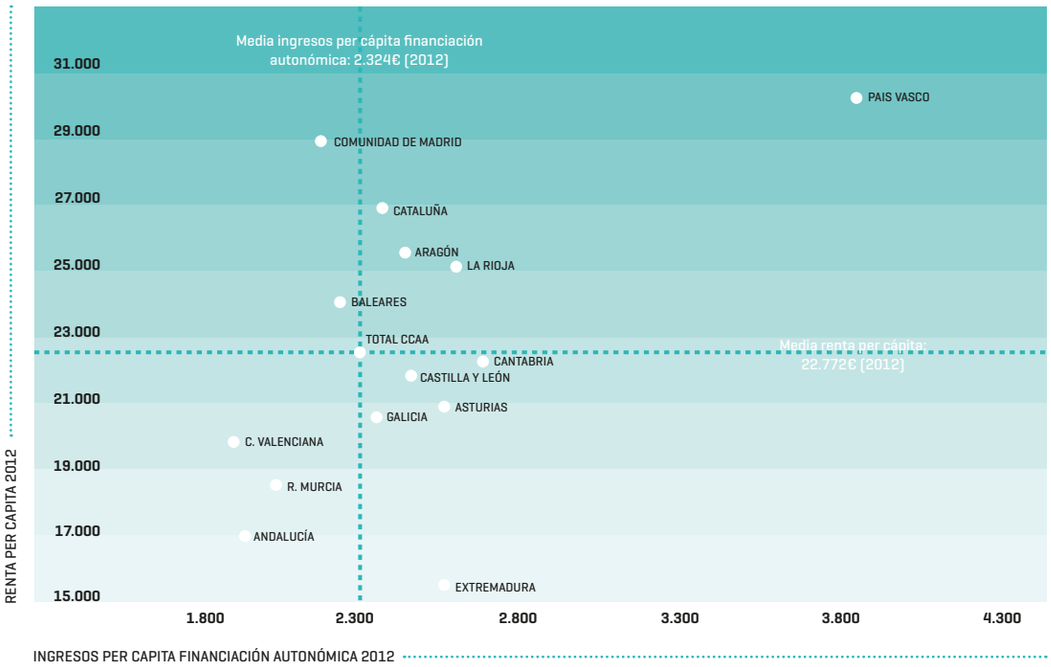
**CUADRO 3**

Gasto per cápita en educación y sanidad 2013, índice respecto a la media de las Comunidades Autónomas (Total CCAA =100) y diferencia de gasto per cápita con el máximo.

| Comunidades Autónomas | Gasto per cápita en educación 2013 | Gasto per cápita en sanidad 2013 | Total gasto sanidad + educación 2013 | Índice media CCAA=100 | Diferencia con el máximo |
|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 959 | 1.182 | 2.142 | 94,3 | -30,9 |
| Aragón | 907 | 1.487 | 2.394 | 105,4 | -19,8 |
| Asturias | 1.067 | 1.714 | 2.781 | 122,4 | -2,8 |
| Baleares | 831 | 1.275 | 2.105 | 92,7 | -32,5 |
| Canarias | 846 | 1.332 | 2.179 | 95,9 | -29,3 |
| Cantabria | 1.003 | 1.530 | 2.534 | 111,5 | -13,7 |
| Castilla y León | 929 | 1.457 | 2.386 | 105,0 | -20,2 |
| Castilla la Mancha | 859 | 1.334 | 2.193 | 96,5 | -28,7 |
| Cataluña | 890 | 1.323 | 2.213 | 97,4 | -27,8 |
| C. Valenciana | 867 | 1.301 | 2.168 | 95,4 | -29,8 |
| Extremadura | 1.008 | 1.464 | 2.472 | 108,8 | -16,4 |
| Galicia | 915 | 1.430 | 2.345 | 103,2 | -22,0 |
| C. de Madrid | 791 | 1.377 | 2.168 | 95,4 | -29,8 |
| Murcia | 995 | 1.453 | 2.448 | 107,8 | -17,4 |
| Navarra | 1.107 | 1.483 | 2.590 | 114,0 | -11,2 |
| País Vasco | 1.224 | 1.621 | 2.844 | 125,2 | 0,0 |
| La Rioja | 890 | 1.429 | 2.320 | 102,1 | -23,1 |
| **TOTAL CCAA** | **915** | **1.357** | **2.272** | **100,0** | **-25,2** |

Fuente: IVIE 2015. Elaboración propia

**GRÁFICO** Ingresos pèr cápita financiación autonómica y renta per cápita por Comunidades Autónomas (2012)




*Excepto Canarias y Navarra por no disponibilidad de datos homogéneos.
Fuente: MINHAP 2015 e INE 2015. Elaboración propia.

6 Inestabilidad del marco normativo, con revisiones de los modelos que suponen altos costes de negociación y no han conseguido asentar el sistema sobre bases firmes, pese a sus múltiples reformas.

Además, durante la crisis se han puesto de manifiesto importantes problemas adicionales:

7 La crisis ha traído una brusca caída de los ingresos fiscales, debido a su elevada sensibilidad en todas las comunidades a las variaciones negativas de la actividad económica. En la medida en que la caída de la recaudación está asociada al fin del boom inmobiliario, se trata de ingresos que no se recuperarán en el futuro.

8 El ajuste del gasto presenta mayores obstáculos y costes para las comunidades porque sus funciones se concentran en servicios de difícil reducción que forman parte del núcleo del Estado de Bienestar y en los que sería deseable una adecuada estabilidad de los servicios prestados: sanidad, educación y prestaciones sociales.

9 La dificultad inicial de los ajustes ha implicado un fuerte incremento de las cifras de déficit y endeudamiento, en todas las comunidades, colocándolas en sendas financieras insostenibles que han conducido a dificultades para acceder al mercado de capitales y a no poder cumplir los compromisos de pago a proveedores.

10 Los ajustes fiscales exigidos a las comunidades han sido muy exigentes, muy superiores a los previstos para la Administración Central y nada proporcionales a su participación en el gasto total ni en el déficit total de las AA. PP. Tampoco han tenido en cuenta la naturaleza social de las competencias que gestionan primordialmente.

**CUADRO 4**

Cumplimiento del déficit por administraciones públicas en el periodo 20011-2014 y previsiones del Programa de Estabilidad 2015-2018.

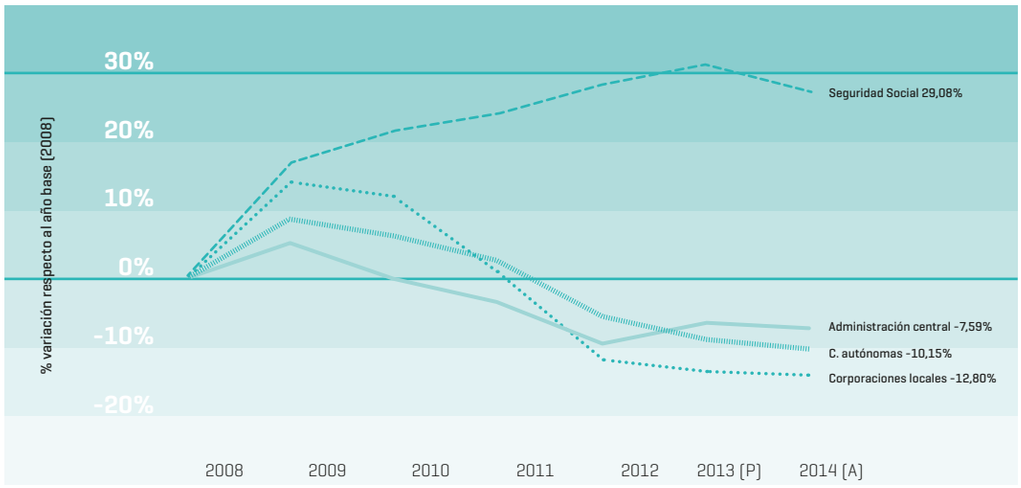
| | CUMPLIMIENTO | | | | PREVISIÓN PROGRAMA ESTABILIDAD 2015-2018 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| **Déficit agregado Administraciones Públicas** | -9,0% | -6,9% | -6,3% | -5,7% | -4,2% | -2,8% | -1,4% | -0,3% |
| Administración Central | -5,1% | -4,1% | -4,2% | -3,5% | -2,9% | -2,2% | -1,1% | -0,2% |
| Comunidades Autónomas | -3,3% | -1,8% | -1,5% | -1,7% | -0,7% | -0,3% | -0,1% | 0,0% |
| Entidades Locales | -0,5% | -0,2% | 0,5% | 0,5% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Seguridad Social | -0,1% | -0,9% | -1,1% | -1,1% | -0,6% | -0,3% | -0,2% | -0,1% |
| % del gasto no financiero directo gestionado por la Administración Central (excluidas transferencias entre administraciones) | 23,0% | 28,4% | 24,0% | 23,8% | | | | |
| % del déficit atribuido a la Administración Central | 57,2% | 59,4% | 66,7% | 61,5% | 69,0% | 78,6% | 78,6% | 66,7% |
| % del gasto no financiero directo gestionado por las Comunidades Autónomas (excluidas transferencias entre administraciones) | 34,3% | 30,5% | 31,7% | 31,7% | | | | |
| % del déficit atribuido a las Comunidades Autónomas | 36,9% | 25,4% | 24,0% | 29,2% | 16,7% | 10,7% | 7,1% | 0,0% |

Fuente: IGAE (2015) y MINECO (2015). Elaboración propia.

11 Ante la práctica inexistencia de un espacio tributario propio, los ajustes fiscales de las comunidades se han orientado forzosamente hacia la reducción de gastos, debido a su restrictiva capacidad normativa y al comportamiento pro cíclico de los impuestos transferidos, ligado al sector inmobiliario. A consecuencia de ello, el gasto en sanidad y educación se ha contraído significativamente en el periodo 2008 a 2013, un 15,6% el gasto per cápita en sanidad y un 19,5% el gasto per cápita en educación (IVIE,2015).

**GRÁFICO**

**Evolución del gasto directo neto de cada nivel de administración pública respecto al año base (2008).**
(excluidos: intereses, transferencias a otras administraciones y ayudas al sector financiero). Periodo 2008-2013

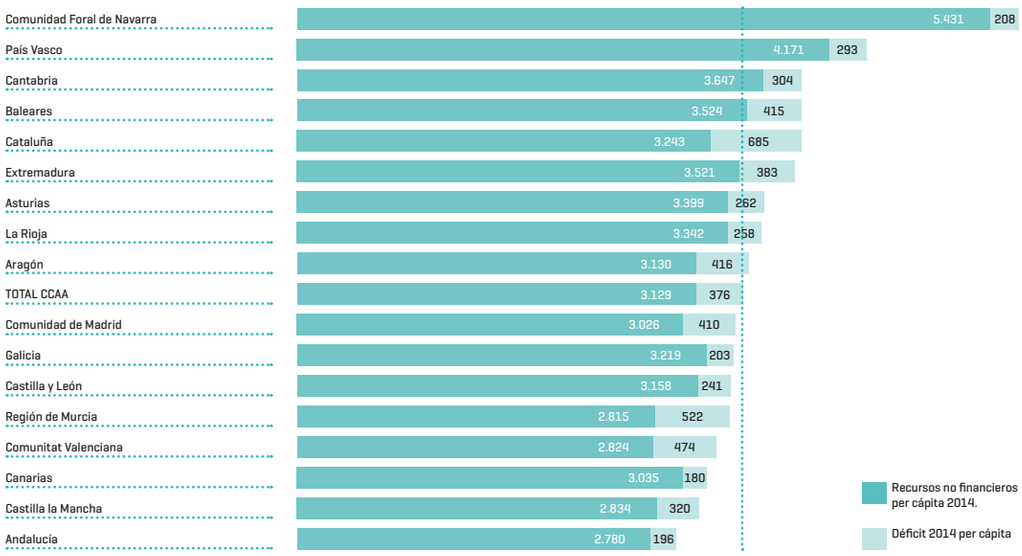



Fuente: IGAE 2015. Elaboración propia.

12 Los objetivos de consolidación fiscal fijados para las distintas comunidades han sido los mismos hasta 2012, a pesar de que las condiciones en las que cada uno de ellas afrontaba los ajustes no eran iguales porque sus niveles de ingresos, gastos y endeudamiento ya eran distintos antes de la crisis.

13 Los escenarios de estabilidad ignoran que algunas comunidades tienen déficit fundamentalmente porque gastan más que la media y otras a pesar de gastar menos. Tratar por igual a todas las comunidades al fijar los objetivos de déficit sin tener en cuenta el diferente origen del mismo no favorece la equidad sino que la perjudica. Mientras estas circunstancias no sean tenidas en cuenta, los ajustes resultarán más duros y sus consecuencias sobre los servicios públicos más graves en unas comunidades que en otras, perjudicando a aquellas que tenían y tienen menos recursos.

**GRÁFICO** Gasto no financiero per cápita por CCAA y financiación del mismo por recursos no financieros y déficit. Año 2014.




Fuente: IGAE 2015 y INE 2015. Elaboración propia

14 Los efectos de la desigual financiación per cápita en las comunidades han existido desde que a mediados de la década de los ochenta se recibieron transferencias importantes -como la educación y la sanidad- sin una financiación y unas dotaciones de capital proporcionales a la ciudadanía que debía ser atendida. Sin embargo, la información más concluyente sobre esa disfunción solo está disponible a partir del momento en el que ya todas las comunidades gestionan similares competencias, es decir, a partir de 2002.

Durante el periodo 2004-2012 las comunidades se han endeudado intentando alcanzar los niveles de gasto y el despliegue de servicios públicos, que tenían las mejor financiadas de las de régimen común, la situación de las de régimen foral era inalcanzable. El endeudamiento ha crecido con mucha mayor intensidad a partir de 2008, cuando los ingresos tributarios se desplomaron por la crisis del sector inmobiliario y después arrastraron al resto de ingresos tributarios. Como consecuencia de todo ello, algunas comunidades se han endeudado más, pese a gastar menos y -a pesar de acumular un enorme endeudamiento- no han podido alcanzar el nivel de disponibilidad de recursos y el despliegue de servicios de las mejor financiadas.

**TABLA 5** Políticas de Gasto en las Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas. 2013.

| Políticas de gasto | Peso del gasto de las AA.PP. en el PIB (1) 2013 | Peso del gasto de las CC.AA. en el PIB 2013 | Nivel de suficiencia de las políticas de gasto en las CC.AA. (2) Millones de euros 2013 |
|---|---|---|---|
| 1. Servicios públicos generales | 6,9 | 1,5 | 15.434 |
| 2. Defensa | 0,9 | 0,0 | 0 |
| 3. Orden público y seguridad | 2,0 | 0,4 | 4.755 |
| 4. Asuntos económicos | 4,0 | 1,4 | 14.329 |
| 5. Protección del medio ambiente | 0,8 | 0,2 | 2.027 |
| 6. Vivienda y servicios comunitarios | 0,5 | 0,2 | 2.051 |
| 7. Salud | 6,0 | 5,5 | 57.961 |
| 8. Actividades recreativas, cultura y religión | 1,1 | 0,3 | 2.982 |
| 9. Educación | 4,0 | 3,7 | 38.677 |
| 10. Protección social | 17,6 | 1,0 | 10.412 |
| | | | |
| **Gasto total administraciones públicas** | **43,8** | **14,0** | **148.628** |
| | | | |
| **Subtotal políticas gasto SPF (7, 9 y 10)** | **27,6** | **10,1** | **107.050,0** |

(1) No incluye ayudas financieras de reestructuración bancaria.
(2) Gasto directo aplicado por las Administraciones Regionales excluidas transferencias a otras Administraciones Públicas

**TABLA 6A** Asignación equitativa de la capacidad de gasto de las Comunidades Autónomas con indicadores de necesidad: población y población ajustada. 2013

| Comunidades Autónomas | 1 Servicios públicos generales | 2 Defensa | 3 Orden público y seguridad | 4 Asuntos económicos | 5 Protección del medio ambiente | 6 Vivienda y servicios comunitarios | 7 Salud | 8 Actividades recreativas, cultura y religión | 9 Educación | 10 Protección social | Total de capacidad equitativa de gasto en Políticas |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dimensión del gasto en 2013 | 15.434 | 0 | 4.755 | 14.329 | 2.027 | 2.051 | 57.961 | 2.982 | 38.677 | 10.412 | 148.628 |
| Distribución de la capacidad de gasto con criterios de equidad: población y población ajustada | | | | | | | | | | | |
| Andalucía | 2.774 | 0 | 855 | 2.575 | 364 | 369 | 10.417 | 536 | 6.741 | 1.818 | 26.446 |
| Aragón | 443 | 0 | 136 | 411 | 58 | 59 | 1.663 | 86 | 1.186 | 319 | 4.361 |
| Asturias | 351 | 0 | 108 | 326 | 46 | 47 | 1.318 | 68 | 934 | 251 | 3.449 |
| Baleares | 365 | 0 | 113 | 339 | 48 | 49 | 1.372 | 71 | 911 | 245 | 3.513 |
| Canarias | 696 | 0 | 215 | 646 | 91 | 93 | 2.615 | 135 | 1.775 | 478 | 6.743 |
| Cantabria | 195 | 0 | 60 | 181 | 26 | 26 | 731 | 38 | 493 | 133 | 1.880 |
| Castilla la Mancha | 690 | 0 | 213 | 641 | 91 | 92 | 2.593 | 133 | 1.828 | 492 | 6.774 |
| Castilla y León | 828 | 0 | 255 | 769 | 109 | 110 | 3.110 | 160 | 2.259 | 608 | 8.209 |
| Cataluña | 2.483 | 0 | 765 | 2.305 | 326 | 330 | 9.323 | 480 | 6.133 | 1.651 | 23.795 |
| Comunitat Valenciana | 1.681 | 0 | 518 | 1.560 | 221 | 223 | 6.312 | 325 | 4.045 | 1.089 | 15.972 |
| Extremadura | 363 | 0 | 112 | 337 | 48 | 48 | 1.363 | 70 | 972 | 262 | 3.574 |
| Galicia | 909 | 0 | 280 | 844 | 119 | 121 | 3.414 | 176 | 2.455 | 661 | 8.979 |
| Comunidad de Madrid | 2.135 | 0 | 658 | 1.982 | 280 | 284 | 8.017 | 412 | 5.144 | 1.385 | 20.297 |
| Región de Murcia | 484 | 0 | 149 | 449 | 64 | 64 | 1.817 | 93 | 1.189 | 320 | 4.630 |
| Comunidad Foral de Navarra | 212 | 0 | 65 | 197 | 28 | 28 | 795 | | 531 | 143 | 1.999 |
| País Vasco | 720 | 0 | 222 | 669 | 95 | 96 | 2.705 | | 1.805 | 486 | 6.797 |
| La Rioja | 106 | 0 | 33 | 98 | 14 | 14 | 397 | 20 | 274 | 74 | 1.030 |
| Total Administración Regional | 15.434 | 0 | 4.755 | 14.329 | 2.027 | 2.051 | 57.961 | 2.982 | 38.677 | 10.412 | 148.628 |

Fuente: IGAE 2015. MINHAP 2015. INE 2015 y elaboración propia

**TABLA 6B** Nivel de insuficiencia en la financiación de la capacidad equitativa de gasto por el actual nivel de recursos no financieros totales y por el Sistema de Financiación Autonómica de las Comunidades Autónomas. 2013

| Comunidades Autónomas | Total de capacidad equitativa de gasto en Políticas SPF | Total de capacidad equitativa de gasto en Resto Políticas | Total de capacidad equitativa de gasto en Total Políticas | Recursos no financieros totales 2013 (1) | % Nivel de insuficiencia A=(d-c) | % Nivel de insuficiencia A | Ingresos por el SFA autonómico 2013 | Nivel de insuficiencia del SFA en SPF B=(e-a) | % Nivel de insuficiencia B | Nivel de insuficiencia del SFA en total capacidad equitativa de gasto C=(c-d) | % Nivel de insuficiencia C |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | a | b | c | d | | | e | | | | |
| Andalucía | 18.973 | 7.473 | 26.446 | 22.096 | -4.350 | -16,4% | 17.586 | -1.388 | -7,3% | -8.860 | -33,5% |
| Aragón | 3.169 | 1.193 | 4.361 | 3.944 | -417 | -9,6% | 3.397 | 229 | 7,2% | -964 | -22,1% |
| Asturias | 2.503 | 946 | 3.449 | 3.509 | 60 | 1,7% | 2.681 | 178 | 7,1% | -768 | -22,3% |
| Baleares | 2.529 | 984 | 3.513 | 2.806 | -707 | -20,1% | 2.448 | -80 | -3,2% | -1.065 | -30,3% |
| Canarias | 4.868 | 1.876 | 6.743 | 5.388 | -1.355 | -20,1% | 4.252 | -616 | -12,7% | -2.492 | -37,0% |
| Cantabria | 1.356 | 524 | 1.880 | 2.135 | 255 | 13,5% | 1.789 | 432 | 31,9% | -92 | -4,9% |
| Castilla la Mancha | 4.914 | 1.860 | 6.774 | 5.704 | -1.070 | -15,8% | 4.809 | -105 | -2,1% | -1.965 | -29,0% |
| Castilla y León | 5.978 | 2.231 | 8.209 | 7.607 | -602 | -7,3 % | 6.358 | 380 | 6,4% | -1.851 | -22,5% |
| Cataluña | 17.107 | 6.688 | 23.795 | 22.520 | -1.275 | -5,4 % | 17.942 | 835 | 4,9% | -5.853 | -24,6% |
| Comunitat Valenciana | 11.445 | 4.528 | 15.972 | 12.509 | -3.463 | -21,7% | 10.236 | -1.209 | -10,6% | -5.737 | -35,9% |
| Extremadura | 2.596 | 977 | 3.574 | 3.773 | 199 | 5,6% | 2.847 | 250 | 9,6% | -727 | -20,3% |
| Galicia | 6.530 | 2.449 | 8.979 | 8.478 | -501 | -5,6% | 6.936 | 406 | 6,2% | -2.043 | -22,7% |
| Comunidad de Madrid | 14.546 | 5.751 | 20.297 | 16.158 | -4.139 | -20,4% | 14.164 | -382 | -2,6% | -6.133 | -30,2% |
| Región de Murcia | 3.326 | 1.303 | 4.630 | 3.925 | -705 | -15,2% | 2.940 | -387 | -11,6% | -1.690 | -36,5% |
| Comunidad Foral de Navarra | 1.469 | 530 | 1.999 | 2.503 | 504 | 25,2% | | | | | |
| País Vasco | 4.996 | 1.801 | 6.797 | 8.600 | 1.803 | 26,5% | | | | | |
| La Rioja | 745 | 285 | 1.030 | 1.041 | 11 | 1,1% | 919 | 174 | 23,4% | -111 | -10,7% |
| Total Administración Regional | 107.050 | 41.398 | 148.448 | 132.696 | -15.752 | -10,6% | 99.303 | -1.282 | -1,2% | -40.349 | -33,1% |

Fuente: IGAE 2015. MINHAP 2015. INE 2015 y elaboración propia

**TABLA 6C** Nivel de ingresos per cápita del Sistema de Financiación Autonómica, diferencias acumuladas en el periodo respecto al promedio y respecto al máximo y endeudamiento en el periodo 2002-2013.

| Comunidades Autónomas de régimen común | Recursos del Sistema de Financiación Autonómica promedio 2002-2013 | Población promedio en el período 2002-2013 | Menor financiación acumulada en el período 2002-2013 respecto a la media | Menor financiación acumulada en el período 2002-2013 respecto al máximo | Variación del endeudamiento el período 2002-2013 |
|---|---|---|---|---|---|
| Región de Murcia | 2.089 | 1.414.408 | -3.783 | -12.851 | 4.858 |
| Canarias | 2.094 | 2.056.788 | -5.366 | -18.552 | 4.148 |
| Comunitat Valenciana | 2.102 | 4.952.394 | -12.433 | -44.182 | 24.443 |
| Baleares | 2.165 | 1.058.843 | -1.863 | -8.651 | 6.026 |
| Comunidad de Madrid | 2.214 | 6.245.989 | -7.297 | -47.340 | 13.045 |
| Andalucía | 2.247 | 8.176.296 | -6.376 | -58.794 | 16.981 |
| CCAA régimen común | 2.312 | 42.940.524 | | -275.289 | 151.457 |
| Castilla la Mancha | 2.362 | 2.021.412 | | -11.749 | 10.536 |
| Cataluña | 2.396 | 7.316.979 | | -39.468 | 47.261 |
| Asturias | 2.477 | 1.077.893 | | -4.776 | 2.172 |
| Galicia | 2.498 | 2.777.401 | | -11.607 | 6.026 |
| Aragón | 2.543 | 1.315.513 | | -4.777 | 4.259 |
| Castilla y León | 2.554 | 2.536.099 | | -8.897 | 7.091 |
| Extremadura | 2.592 | 1.096.440 | | -3.334 | 1.848 |
| La Rioja | 2.752 | 314.019 | | -352 | 959 |
| Cantabria | 2.846 | 580.050 | | 0 | 1.804 |

Fuente: MINHAP 2015. INE 2015, Banco de España 2015 y elaboración propia

## Principios y estructura de un modelo abordable

Para resolver los problemas existentes es necesario reformar en profundidad el sistema de financiación, teniendo en cuenta las disfunciones conocidas desde hace muchos años y no solucionadas, así como las adicionales puestas de manifiesto durante la crisis. Como consecuencia de esta o última, el modelo debe considerar y ser compatible con los escenarios financieros del Programa de Estabilidad y los criterios de la Ley de Estabilidad que se acuerden, por ser piezas claves para que el horizonte de financiación de las comunidades y la estabilidad financiera de las mismas y del conjunto de las AAPP resulten compatibles.
El nuevo sistema se Las propuestas realizadas se  debe basar de manera efectiva en un conjunto de principios explícitos y se concretarse en un modelo básico y algunos (pocos y simples) una serie de instrumentos y medidas complementarias:

Un sistema de financiación equilibrado y estable debe cumplir doce principios que en la actualidad no se ven suficientemente atendidos:

1. Autonomía de ingresos y gastos.
2. Equidad horizontal, que garantice el mismo acceso a los servicios públicos fundamentales a los ciudadanos de diferentes territorios.
3. Solidaridad, que garantice servicios públicos fundamentales en condiciones similares, con independencia del nivel de renta del territorio siempre que se realice un mismo esfuerzo fiscal.
4. Ordinalidad, que permita la convergencia de los recursos per cápita de los diferentes territorios, pero sin alterar la ordenación de las CC. AA. antes y después de la redistribución de recursos interterritoriales.
5. Responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas ante sus ciudadanos, basada en que un elevado porcentaje de sus ingresos dependa de los tributos recaudados en su territorio.
6. Suficiencia (equilibrio vertical) que permita una distribución de las fuentes de ingresos entre las administraciones acorde con las funciones que tienen encomendadas.
7. Garantía del bienestar, que favorezca el mantenimiento a lo largo del tiempo de los servicios básicos sanitarios, educativos y sociales que prestan las comunidades,
8. Estabilidad presupuestaria compatible con el crecimiento económico.
9. Sostenibilidad financiera a largo plazo.
10. Lealtad institucional entre administraciones, en los procedimientos de decisión, acuerdo y transparencia informativa.
11. Sencillez del modelo, que facilite su comprensión y refuerce la confianza en el mismo.
12. Transparencia, basada en el suministro de información, la evaluación de resultados y la rendición de cuentas a la sociedad.

El esquema básico del modelo de financiación que se propone se basa en dichos criterios y consta de **tres tramos de recursos**.

### Tramo de garantía del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales (SPF)

El volumen de recursos de este tramo debe ser el resultado de un acuerdo entre una amplia mayoría parlamentaria en las Cortes Generales y de carácter intergubernamental en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, acerca de la dimensión mínima de las funciones de gasto público consideradas básicas para el Estado del Bienestar en España: "Educación", "Salud" y "Protec-

ción social". Ese acuerdo debe establecerse para horizontes temporales amplios —claramente superiores a una legislatura—, referenciarse al PIB e incluir la distribución del gasto garantizado para estas funciones entre la parte correspondiente cada nivel de administración: Administración Central, CC. AA. Y CC.LL.

Para proteger la financiación estable de este bloque del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales a lo largo del tiempo, los Presupuestos Generales del Estado crearán un fondo de contingencia al que realizarán aportaciones cuando la recaudación tributaria crezca por encima del PIB nominal, con el fin de evitar que las caídas de la recaudación en periodos de recesión pongan en peligro los SPF ofrecidos por las distintas administraciones.

La administración del fondo de contingencia corresponderá conjuntamente a la Administración Central y a las comunidades autónomas, y las decisiones sobre el mismo se adoptarán por voto ponderado del gasto público atribuido a cada administración para el sostenimiento de los SPF.

Una vez fijada la dimensión de tales recursos para las competencias que gestionan las comunidades autónomas, la distribución entre las mismas deberá hacerse atendiendo al criterio de necesidad asociado al concepto de población ajustada, calculada en los términos que se acuerde, pero siempre sobre bases objetivas y primando el criterio poblacional. De esa forma se garantiza una financiación igual por unidad de necesidad a todas las comunidades, capaz de asegurar la igualdad de acceso a los SPF a todos los españoles, independientemente de su nivel de renta y del territorio en el que tengan su domicilio.

Como contrapartida del compromiso de solidaridad que representa la garantía de financiación de estas competencias, la Administración Central y cada una de las CC. AA. estarán obligadas a mantener la dimensión global del paquete de gasto financiado por la aportación de tales recursos, aplicándolo según su criterio al conjunto de funciones de gasto asociadas a los SPF.

La financiación del tramo de garantía de los SPF se realizará asignando a esa finalidad un mismo porcentaje de la recaudación en los territorios de las CC. AA. de la cesta de impuestos formada por IRPF, IVA e Impuestos Especiales. La suma de las aportaciones al tramo de garantía de los SPF será distribuida entre las comunidades según el criterio de necesidad enunciado (población ajustada).

Cuando la variación de la recaudación tributaria fuera inferior a la variación del PIB, la financiación de los SPF se complementará con las aportaciones extraordinarias del fondo de contingencia acumulado para la sostenibilidad de dichos servicios.

### Tramo de suficiencia competencial autonómica

Adicionalmente a lo anterior, las CC. AA. dispondrán de recursos para atender la financiación del resto de competencias correspondientes a otras funciones de gasto no ligadas a necesidades de servicios públicos fundamentales de la población: "Seguridad y orden público", "Servicios generales de las administraciones públicas", "Asuntos económicos", "Protección del medio ambiente", "Actividades recreativas, cultura y religión" y "Vivienda y servicios comunitarios".

La evaluación de los recursos que aseguran la suficiencia financiera de las CC. AA. para atender sus funciones en estos ámbitos competenciales se realizará en base al conjunto de indicadores de necesidad que se acuerde: población, PIB, extensión, densidad, dispersión, insularidad, etc. La financiación resultante por unidad de necesidad deberá ser la misma para todas las comunidades.

La financiación de este tramo se realizará mediante la recaudación de los tributos cedidos a las CC. AA. y la participación de las mismas en la recaudación en los tributos del Estado —IRPF, IVA y Especiales— en sus respectivos territorios que garantice la suficiencia financiera en el año base y no esté comprometida en la financiación de garantía de los SPF.

Las diferencias clave entre el anterior tramo de garantía y el tramo de suficiencia competencial son dos. En primer lugar, el tramo de suficiencia no incluye el mecanismo de aseguramiento que se deriva de compartir los recursos entre todas las comunidades y que puede protegerlas de la mayor variabilidad de la recaudación en territorios concretos. Y, segundo, tampoco se incluye la protección que supone el fondo de contingencia constituido por el conjunto de las AA. PP. Por consiguiente, para preservar el equilibrio presupuestario, las variaciones de los ingresos derivadas de las oscilaciones cíclicas que no queden compensadas por los mecanismos de protección asociados a los SPF deberán ser asimiladas por cada comunidad mediante ajustes en sus gastos o de sus tipos impositivos. En este último caso, el recurso a cambios en los tipos impositivos se realizará haciendo uso del tramo de autonomía, que se describe a continuación.

Con el fin de disponer de margen para estabilizar en periodos de caída de ingresos el gasto en las competencias que financia este tramo de suficiencia —distintas de los SPF— cada comunidad tendrá la facultad de crear y dotar fondos de contingencia propios en las fases de crecimiento de los ingresos, con los criterios que crea oportuno.

### Tramo de autonomía

Las Cortes Generales legislarán cómo se distribuirán las fuentes tributarias entre las Administraciones Públicas para que las comunidades dispongan de un espacio fiscal propio en el que ejercer su autonomía financiera.

En la medida que ejerciten su capacidad normativa en materia tributaria, las CC. AA. podrán disponer de recursos adicionales a los comprometidos en los dos tramos anteriores para financiar las políticas de gasto decididas autónomamente.

La financiación de las políticas autónomas de gasto se realizará mediante el importe de la recaudación de los tributos propios y los recargos sobre tributos estatales, cedidos o compartidos, que tengan establecidos o establezcan en uso de su capacidad normativa.

Las CC. AA. que obtengan más recursos como resultado de un esfuerzo fiscal en los tributos estatales situado por encima de la media obtendrán como incentivo la correspondiente participación en dicha recaudación adicional.

La liquidación del incentivo correspondiente al mayor esfuerzo fiscal en los tributos compartidos se realizará por ejercicios vencidos.

El sistema propuesto considera también conveniente introducir tres instrumentos complementarios del modelo:

Instrumentos de desarrollo regional, orientados a financiar políticas de crecimiento y promover la convergencia, mediante recursos aportados por el Fondo de Compensación Interterritorial de los Presupuestos Generales del Estado o los Fondos Estructurales Europeos. Estos fondos serán de gestión íntegramente Estatal.

Instrumento de reequilibrio financiero, que permita a las comunidades que han acumulado deudas por la infrafinanciación padecida acordar con el Estado el reconocimiento de las mismas.

Revisión de las contribuciones forales a las cargas del Estado, calculándolas de modo que hagan compatible la singularidad institucional con los principios de equidad, solidaridad interterritorial y transparencia.

Adicionalmente es necesario acometer reformas de la gestión tributaria y de la estabilidad presupuestaria. Las propuestas más relevantes relacionadas con la gestión son las siguientes:

Cada comunidad autónoma debe tener la potestad de elegir entre el sistema actual de gestión estatal de los tributos compartidos y otro que implique una mayor participación de la comunidad en la gestión tributaria de los mismos.

La agencia encargada de la gestión tributaria deberá garantizar una presencia proporcionada en el gobierno de la misma de todas las administraciones dependientes de los recursos que gestiona, asegurándoles capacidad de decisión, liquidez y acceso transparente a la información.

La gestión de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera radicará en un organismo participado por todos los niveles de gobierno que tienen atribuciones de ingresos y gastos públicos. Las decisiones deberían aprobarse por mayoría cualificada y objetivarse basándose en información adecuada, ofrecida por una secretaría técnica permanente.