

LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE 2009

Ana Herrero Alcalde

Profesora de Economía Aplicada de la UNED

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública) de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Carmen Vizán Rodríguez

Área de Estudios y Análisis del Consejo Económico y Social

SUMARIO: 1. Antecedentes y justificación de la reforma. – 2. El proceso de negociación y sus características. – 3. Descripción del nuevo modelo. 3.1. Las necesidades de financiación de las Comunidades reconocidas por el sistema. 3.2. Los recursos financieros que el sistema proporciona a las Comunidades. 3.3. Cambios en el sistema de nivelación: El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y la población ajustada como criterio de reparto. 3.4. La garantía de cobertura financiera de las necesidades totales: el Fondo de Suficiencia Global. 3.5. Los ajustes *a posteriori*: los Fondos de Convergencia. 3.6. La suficiencia dinámica. – 4. Elementos positivos de la reforma. 4.1. Mayor descentralización tributaria. 4.2. Mejora del sistema de nivelación. 4.3. Mejora de la garantía de suficiencia dinámica. 4.4. Mejoras en el campo de la articulación institucional. – 5. Elementos cuestionables de la reforma. 5.1. Límites al crecimiento de la corresponsabilidad. 5.2. Los problemas de la competencia fiscal a la baja. 5.3. Limitaciones del sistema de nivelación. 5.4. Dificultades para la articulación institucional. – 6. Referencias bibliográficas. – *Resumen-Resum-Abstract*.

1. Antecedentes y justificación de la reforma

La reforma del sistema de financiación autonómica que tuvo lugar en 2009 fue el resultado de un intenso proceso de negociación

Artículo recibido el 13/07/2010; aceptado el 23/07/2010.

que arrancó en torno al año 2005, cuando se conocieron los primeros resultados del sistema precedente (relativos al ejercicio 2002),¹ que pusieron de manifiesto algunas carencias importantes y la necesidad de solventarlas para garantizar la estabilidad del modelo e intentar resolver sus problemas principales.

El funcionamiento del sistema en general, y de las transferencias de nivelación en particular, mostró algunas deficiencias técnicas que impedían garantizar el cumplimiento de los principios que tanto la Constitución como la LOFCA establecieron como principios inspiradores del diseño del sistema de financiación autonómica. En concreto, los resultados financieros del sistema pusieron de manifiesto desde un primer momento que el mantenimiento del modelo sin ajustes pondría en peligro el cumplimiento de los principios de suficiencia y solidaridad.

El principio de suficiencia, cuya inclusión en la normativa constitucional constituye una característica singular del modelo de financiación regional español, implica la necesidad de que el gobierno central garantice a las Comunidades un volumen de ingresos suficiente para hacer frente a los gastos derivados de la gestión de servicios traspasados por la Administración Central del Estado (AGE en adelante). En este sentido, el principio de suficiencia no parece que se deba aplicar a los servicios de nueva creación. Sin embargo, dado que los servicios transferidos por el gobierno central concentran la mayor parte del gasto autonómico, el cumplimiento de este principio involucra intensamente a la AGE en la financiación de los presupuestos de las Comunidades.

El problema principal que se plantea a la hora de garantizar el principio de suficiencia se puede sintetizar en la siguiente pregunta: ¿cuánto es suficiente? En la medida en que la suficiencia de recursos (escasos) para atender a necesidades ciudadanas (ilimitadas) es un concepto relativo, resulta difícil encontrar en la literatura un criterio objetivo que permita cuantificar el volumen de recursos que permitiría prestar los servicios públicos en una cantidad y calidad adecuadas.

1. Para una explicación detallada del sistema vigente de 2002 a 2009, véase Jesús Ruiz-Huerta, Ana Herrero y Carmen Vizán, "La Reforma del Sistema de Financiación Autonómica", *Informe de Comunidades Autónomas 2001*, Instituto de Derecho Público, 2002, pp. 485-511.

Y es precisamente esa relatividad la que explica el método elegido al inicio del proceso de descentralización para cuantificar las necesidades de gasto iniciales de las Comunidades Autónomas. Como es sabido, la AGE se ha comprometido, desde el comienzo del proceso descentralizador, a proporcionar a las Comunidades de manera directa, a través de la cesión de tributos, o de manera indirecta, con la asignación de transferencias, un volumen de recursos equivalente al denominado "coste efectivo" de los servicios traspasados, que viene a ser la suma de los costes directos e indirectos de funcionamiento en el momento de la cesión. Sin embargo, esta forma de proceder tiene una serie de inconvenientes, que han sido analizados en profundidad por la literatura,² entre los que destaca la falta de reconocimiento de las "nuevas necesidades". Dentro de esas nuevas necesidades se pueden incluir conceptos tan específicos como la inversión nueva,³ y tan generales como las demandas de mayor calidad procedentes de los ciudadanos. Sea como fuere, el hecho es que bajo el paraguas de la relatividad las negociaciones del sistema de financiación siempre han tenido lugar en un clima de restricción presupuestaria "blanda", creando un incentivo positivo a la renegociación del sistema, dado que cada reforma ha acarreado una aportación de fondos adicionales por parte de la AGE. Y el modelo de financiación aprobado en 2002 no fue una excepción a este respecto. Desde el mismo momento en que comenzó su rodaje, los gobiernos autonómicos comenzaron a señalar como insuficiente el volumen de recursos totales.

Esta percepción de insuficiencia se vio acentuada cuando se comprobó que el sistema de financiación vigente no había previsto herramientas adecuadas para actualizar las transferencias a lo largo del tiempo. En concreto, el Fondo de Suficiencia –la transferencia de nivelación– no se ajustaba anualmente teniendo en cuenta la evolución de las necesidades de gasto de cada territorio, sino que los recursos por transferencias de cada comunidad respondían siempre a la participación autonómica en la población (ajustada) total del año base (1999). En un contexto en el que algunos territorios vieron in-

2. Véase, por ejemplo, Jesús Ruiz-Huerta y Ana Herrero, "Fiscal Equalization in Spain". En Bosch, Nuria y Durán, José María (eds.), *Fiscal Federalism and Political Decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada*, Edward Elgar, 2008, pp. 147-165.

3. El método del coste efectivo sólo reconocía a las *Comunidades* las necesidades de gasto en inversión de reposición, aunque la falta de recursos para inversión nueva se suplió inicialmente a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

crementada su población en más de un 15% en los últimos 10 años –los archipiélagos, el litoral mediterráneo y Madrid– gracias a la inmigración, mientras otras Comunidades sufrían un prolongado estancamiento demográfico –como Extremadura y Asturias–, parecía obvio que un sistema que no revisaba anualmente el reparto relativo de los recursos totales exigiría una reforma inminente del diseño de las transferencias.⁴

Así pues, los gobiernos autonómicos percibían problemas en el funcionamiento del sistema a la hora de cumplir el principio de suficiencia, tanto en su perspectiva estática como en su perspectiva dinámica. Desde el gobierno central, que a partir de las elecciones de 2004 asumió como necesaria una reforma del sistema, se argumentaba que, aunque existían problemas de ajuste desde el punto de vista del reparto relativo de los recursos, no ocurría lo mismo con el volumen de ingresos totales, teniendo en cuenta que la llegada de inmigrantes y la aparición de “nuevas demandas” de servicios coincidieron (o fueron causa y consecuencia de) un periodo de fuerte expansión económica que generó un importante crecimiento en los ingresos públicos, incluidos los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, aunque se reconocía que había mayores necesidades de gasto, también se insistía en que la llegada de nuevos residentes había incrementado los ingresos en un volumen suficiente para garantizar la suficiencia. No obstante, conviene señalar que aunque parece claro que en los territorios más dinámicos el aumento de la población ha coincidido con un mayor crecimiento económico y, por lo tanto, con una superior recaudación tributaria, las transferencias de nivelación no se han ajustado a la nueva demografía regional. Puesto que aproximadamente una tercera parte de los ingresos autonómicos procedía de esas transferencias, era difícil que su distribución contribuyese a garantizar el principio de suficiencia desde una perspectiva relativa.

Por lo que se refiere al principio de solidaridad, la normativa constitucional establece que el gobierno central debe efectuar una redistribución interterritorial de los recursos. Esta redistribución tiene

4. La reforma de 2001 preveía una cláusula de revisión de las transferencias cuando se produjeran cambios importantes de población que nunca fue aplicada. Véase Ana Herrero, “Aspectos Dinámicos del Sistema de Financiación Autonómica”. En Santiago Lago (coord.), *La Financiación del Estado de las Autonomías: Perspectivas de Futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, pp. 41-86.

el doble objetivo de garantizar que los servicios públicos se presten en niveles similares en todas las Comunidades Autónomas (a través de las transferencias de nivelación) y reducir las diferencias en los niveles de renta y riqueza de las mismas (a través de las transferencias para el desarrollo). Puesto que las transferencias intergubernamentales que tienen por objeto impulsar el desarrollo económico de los territorios más desfavorecidos –en concreto, los Fondos de Compensación Interterritorial– están fuera de los acuerdos de la reforma de 2009, nuestro análisis se va a centrar en los efectos que el sistema vigente desde 2002 hasta entonces tuvo sobre el cumplimiento del principio de solidaridad en su vertiente de garantizar la cohesión mediante un acceso similar de los ciudadanos a los servicios públicos, con independencia de su lugar de residencia.

Como ya ha destacado la literatura en multitud de ocasiones,⁵ uno de los principales problemas del diseño de las transferencias de nivelación era que su normativa reguladora no especificaba cuál era el objetivo de equidad a seguir. Dicho de otra manera, ni la Constitución ni la LOFCA detallaban cuál debía ser el alcance de la redistribución. Por este motivo, desde un principio ha habido importantes dificultades para valorar los resultados del sistema de financiación desde la perspectiva de la solidaridad, dado que no existía un estándar normativo con el que comparar la financiación real de cada territorio. En cualquier caso, del diseño de las transferencias de nivelación de la LOFCA aprobada en 2001, parecería desprenderse que el sistema pretendía garantizar a todos los ciudadanos un acceso similar a todos los servicios públicos, con independencia de su lugar de residencia, lo que implicaría tratar de cerrar la totalidad de la brecha entre la capacidad fiscal (recaudación potencial) y las necesidades de gasto de cada comunidad. Desde el punto de vista técnico, esto se conseguiría generando flujos horizontales desde los territorios con una capacidad superior a sus necesidades a favor de las Comunidades con una capacidad inferior a sus necesidades. El resultado final debería haber sido que, a igualdad de esfuerzo fiscal, todos los gobiernos regionales tuviesen los mismos recursos por unidad de necesidad (habitante ajustado).

Sin embargo, tal y como se pone de manifiesto en Ruiz-Huerta y Herrero (2008) y en Tránchez *et al.* (2009), la distribución de las

5. Véase, por todos, Varios Autores, *Informe Sobre Financiación Autonómica*, Mimeo, 2008.

transferencias de nivelación, aunque reducía en buena medida las desigualdades en el nivel de recursos disponibles en cada territorio, estaba lejos de igualar la situación financiera de las Comunidades Autónomas, generando flujos de recursos que tenían un patrón distributivo difícil de comprender y de justificar. Se trata de unos resultados que tenían su origen, por una parte, en el propio funcionamiento del denominado "coste efectivo"⁶ y, por otra, en la inexistencia de ajustes dinámicos que tuvieran en cuenta la asimétrica evolución de las necesidades a lo largo del territorio nacional. A todo ello, cabría añadir que la distribución de los recursos también era el reflejo de la distribución del poder político existente en el momento en que ha tenido lugar la negociación de los sucesivos sistemas de financiación.

Si hablamos de pretender la igualdad en el acceso a servicios públicos, no parece razonable defender que unos territorios dispongan de una financiación per cápita (o por unidad de necesidad) mucho mayor que la de otros. En este sentido, son comprensibles las críticas y el cuestionamiento del sistema por parte de las Comunidades que transfieren importantes volúmenes de recursos financieros a favor de otras que, tras el reparto, quedan en una situación más ventajosa. ¿Cómo se puede justificar una importante desviación en los resultados, singularmente entre los ciudadanos de las Comunidades más perjudicadas? Esto fue lo que ocurrió en el sistema alemán de nivelación, y que daría lugar a un recurso planteado por los *läender* más ricos contra el sistema de nivelación, estimado en parte por el Tribunal Constitucional Alemán.

La dispersión de resultados en términos de financiación por población ajustada que resultaba de la aplicación del sistema vigente hasta 2009, con desviaciones muy significativas respecto a la media, tanto al alza (con un valor máximo en Extremadura) como a la baja (con el mínimo en la Comunidad Valenciana), no respondía a ningún criterio de equidad y carecía de justificación (cuadro 1).

Desde algunas instancias, se argumentó que éste era un efecto deseado del sistema, en la medida en que reconocía las mayores necesidades de gasto de los territorios menos desarrollados. Sin em-

6. Garantizar a las Comunidades niveles de recursos iguales a los existentes en el periodo previo a la descentralización no ha hecho sino consagrar la distribución de los equipamientos públicos existente en dicho periodo.

Cuadro 1. Grado de disparidad de la financiación por unidad de necesidad en 2007 con el SFCA de régimen común de 2001. (Competencias comunes)

Comunidades	Población ajustada por unidades de gasto equivalentes		
	Euros por habitante	Índice	posición
Andalucía	2.452,79	104,51	8
Aragón	2.520,53	107,39	7
Asturias	2.542,18	108,32	5
Baleares	1.816,30	77,39	16
Canarias	2.179,05	92,84	14
Cantabria	2.742,58	116,86	2
Castilla y León	2.584,74	110,13	4
Castilla-La Mancha	2.403,56	102,41	9
Cataluña	2.255,08	96,08	11
Extremadura	2.810,56	119,75	1
Galicia	2.520,66	107,40	6
La Rioja	2.723,04	116,02	3
Madrid	2.231,30	95,07	12
Murcia	2.207,02	94,04	13
C. Valenciana	2.129,81	90,75	15
Media	2.346,99	100,00	
Diferencia entre extremos		42,36	
Desviación típica		11,53	

Fuente: García Díaz, M.A.

bargo, este argumento era difícilmente sostenible desde la perspectiva del diseño de las transferencias de nivelación que, como se ha dicho, pretenden garantizar un nivel similar de servicios públicos en todas las regiones. Dado que esos servicios son utilizados por el conjunto de ciudadanos, y no sólo por los de renta baja (más numerosos en territorios de baja renta per cápita), el sistema de nivelación debe proporcionar unos recursos similares a todos los gobiernos regionales, evitando los casos de discriminación positiva, más adecuados a la realidad de las transferencias para el desarrollo. Por otra parte, el análisis de los resultados del sistema revela que esa discriminación

positiva no se producía en todos los casos, puesto que algunos territorios con capacidad fiscal baja –como Murcia– continuaban estando en las últimas posiciones (en recursos por habitante) después de recibir las transferencias, mientras que algunas Comunidades que contaban con una capacidad fiscal superior a la media –como Aragón–, continuaban estando por encima de la media tras la aplicación del sistema.

En todo caso, todo lo anterior hacía patente la necesidad de buscar un nuevo modelo que aclarara e hiciera más transparente el criterio de equidad aplicado, que nivelara de forma efectiva la financiación de los servicios públicos básicos y que evitara las disparidades de resultados hasta ahora existentes.

Junto a los problemas que el sistema mostraba para garantizar un correcto cumplimiento de los principios de suficiencia y solidaridad, algunas Comunidades Autónomas –lideradas por Cataluña– continuaban reivindicando la necesidad de ampliar su espacio fiscal y de reducir su grado de dependencia financiera, bajo el argumento de que su ejercicio de la corresponsabilidad fiscal sería mayor cuanto mayor fuese su nivel de autonomía tributaria. La literatura⁷ señaló desde un primer momento que, aunque las Comunidades tenían un espacio fiscal suficiente para ejercer su autonomía y diversificar sus prestaciones públicas en el margen, aún existía espacio para que la AGE cediera parte del suyo con la finalidad de aumentar la visibilidad tributaria de los gobiernos autonómicos. Además, se señalaba también una importante ventaja que la mayor descentralización tributaria tendría desde el punto de vista de la suficiencia dinámica: la evolución de los recursos de las Comunidades se correspondería más con la evolución de sus respectivas economías y de su población, mientras que el gobierno central vería limitada su capacidad de apropiarse de los efectos que el buen comportamiento de los tributos estatales había tenido sobre el presupuesto.

7. Véanse Varios Autores, *Informe...*, 2008 y Ana Herrero; Santiago Díaz de Sarralde; Javier Bruno Loscos; María Antiquera y José Manuel Tránchez : "La Reforma de la Financiación Autonómica: Reflexiones y Escenarios", *Información Comercial Española*, núm. 837, 2007, pp. 83-98.

2. El proceso de negociación y sus características

Como hemos dicho, la reforma del sistema de financiación autonómica que tuvo lugar en 2009 fue el resultado de una larga negociación que arrancó en 2005 y que, por tanto, coincidió en el tiempo con situaciones económicas muy diversas, con gobiernos –nacional y regionales– distintos y con restricciones presupuestarias muy dispares. En concreto, los primeros contactos del gobierno central y las Comunidades Autónomas se produjeron en un momento de crecimiento económico intenso, en el que la recaudación tributaria mostraba un comportamiento muy dinámico. Sin embargo, el cierre de la negociación y la aprobación de la nueva LOFCA tuvieron lugar en un contexto de recesión económica, acompañada de grandes caídas en los ingresos públicos.

Esta disparidad de situaciones tuvo una notable influencia en el enfoque y los resultados de las relaciones intergubernamentales habidas durante este periodo. Así, gracias al fuerte crecimiento experimentado por los ingresos autonómicos hasta el año 2008, en un primer momento el gobierno central pareció dar señales de querer efectuar la reforma del sistema de financiación en el marco de una restricción presupuestaria dura, lo que habría implicado un coste nulo –o al menos reducido, limitado al respeto del status quo– para la AGE. Sin embargo, la dramática caída de la recaudación que comenzó en 2008, provocando serios problemas de sostenibilidad de los presupuestos autonómicos, derivó en la necesidad no sólo de que la AGE hiciera una importante aportación de financiación adicional –más de once mil millones de euros–, sino que además acordara con las Comunidades el aplazamiento de las devoluciones que éstas debían hacer al gobierno central en concepto de los excesivos anticipos a cuenta que se habían realizado en el ejercicio 2008. Todo ello con el fin de suavizar los problemas de liquidez que, aparentemente, estaban experimentando las Comunidades Autónomas⁸.

Al margen de la situación económica y presupuestaria de las Comunidades, los cambios políticos habidos en los gobiernos autonó-

8. Sobre las relaciones del nuevo modelo con la situación económica, véase, Jesús Ruiz-Huerta y Miguel Ángel García, "La reforma del modelo de financiación autonómica de 2001. Una valoración del acuerdo de julio de 2009". *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*, IEB, 2010, pp. 38-60.

micos (Cataluña, Baleares y Galicia principalmente), unidos a la existencia de un gobierno que no contaba con mayoría absoluta en el Parlamento nacional y que requirió del apoyo de algunos partidos nacionalistas, junto a la tramitación y aprobación de algunos Estatutos de Autonomía, también influyeron en el rumbo que siguieron las negociaciones del nuevo sistema de financiación autonómica. En concreto, la tramitación y posterior aprobación del Estatuto catalán constituyó un elemento fundamental porque sirvió de referencia para los textos de los Estatutos tramitados con posterioridad. Además, el nuevo texto incluía una serie de directrices referidas al sistema de financiación que condicionaron notablemente, como se verá, el diseño de las transferencias estatales y la estructura y dimensión de los espacios fiscales autonómicos.

Por lo que se refiere a los espacios fiscales, el Estatuto catalán especificó que la Hacienda autonómica se nutriría, entre otras fuentes, de los ingresos procedentes del 50% de la recaudación territorial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del 50% del rendimiento del IVA y del 58% de los Impuestos que gravan el tabaco, el alcohol y los hidrocarburos⁹. De este modo, una norma aprobada en un Parlamento autonómico marcaba algunas de las directrices de la reforma del sistema de financiación. Como se verá en su momento, esa participación en los ingresos del Estado se mantuvo en el texto de la LOFCA de forma literal, porque el resto de Comunidades dieron por buena la propuesta de aumentar el espacio fiscal que tenían a su disposición.

En cuanto al diseño de las transferencias procedentes del gobierno central, el texto del Estatuto catalán también marcó algunas restricciones que resultaron decisivas para el diseño final de los nuevos instrumentos de nivelación. En concreto, se señalaba que Cataluña sólo aportaría recursos para la nivelación de los servicios públicos fundamentales, lo que constituía una novedad con respecto al sistema vigente, que tenía por objeto igualar todas las prestaciones públicas prestadas por las Comunidades que habían sido transferidas por la

9. La razón principal de que la cuota autonómica de los Impuestos Especiales sea del 58 y no del 50%, como ocurre en el IRPF y el IVA, es que se pretendía que la Comunidad catalana disfrutase de un espacio fiscal superior a sus necesidades de gasto, lo que pondría de manifiesto de manera explícita su aportación a la solidaridad interterritorial mediante la devolución de una parte de su "excedente".

AGE. Por lo tanto, el nuevo sistema de financiación requería modificar el diseño de las transferencias para reducir el grado de nivelación existente.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros países con estructuras descentralizadas de poder (Canadá, Alemania, etc.), en los que la nivelación parcial tiene un carácter cuantitativo –las diferencias en financiación se mitigan, pero no se llegan a eliminar–, la pauta marcada por el Estatuto catalán era de carácter cualitativo: sólo se nivelarían los recursos referentes a los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales). Esta particularidad complicó enormemente las negociaciones, porque el sistema de financiación se basaba, desde hacía años, en la incondicionalidad, de manera que resultó difícil llegar a un acuerdo acerca de qué parte de la financiación garantizada (u obtenida efectivamente) por las Comunidades se imputaba a los servicios públicos fundamentales.

Finalmente, se efectuó un cálculo intermedio entre el peso del coste efectivo de esos servicios en el coste efectivo total –actualizado con la evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE)–, que estaba en torno al 80% del total, y el peso de tales servicios en el presupuesto liquidado de las Comunidades, más próximo al 70%. Como consecuencia de ello, como explicaremos a continuación, las transferencias del Estado se desdoblaron en dos grandes fondos, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global, el primero de los cuales, configurado en su mayor parte como una transferencia horizontal, se adaptaba a las exigencias del texto del Estatuto catalán, mientras que el segundo, por ser una transferencia esencialmente vertical, se destinó a garantizar que ninguna comunidad perdiese recursos con respecto al sistema anterior e, implícitamente, a nivelar el resto de los servicios.

Uno de los temas más controvertidos del texto del nuevo Estatuto catalán era la no admisión de transferencias redistributivas que colocasen a Cataluña en una posición financiera peor que la que tiene con respecto a su renta per cápita. Dicho de otra manera, se pretendía impedir que el sistema de nivelación provocase reordenaciones con respecto a la renta media regional. Sin embargo, se trata de un precepto estatutario que se queda vacío de contenido, en la medida en que los problemas que generaba el sistema anterior eran relativos a la reordenación con respecto a los recursos tributarios autonómicos,

y no con respecto a la renta per cápita, cuya ordenación se respetaba con carácter general.

Otra cuestión del Estatuto catalán que pretendió condicionar el diseño de las transferencias fue la alusión al esfuerzo fiscal. La norma establecía que Cataluña sólo aportaría recursos para la nivelación en la medida en que los territorios beneficiarios estuviesen realizando un esfuerzo fiscal equivalente al exigido en la Comunidad catalana. Aunque se trata de una cuestión que suscita mucha controversia, cuya mención en el Estatuto incluso ha sido declarada inconstitucional,¹⁰ lo cierto es que se trata de una regla bastante estándar, al menos si se compara con las normas constitucionales que regulan los sistemas de nivelación en otros países descentralizados.

Con carácter general, las transferencias de nivelación se distribuyen para garantizar que todos los territorios puedan suministrar un nivel equiparable de servicios públicos, siempre que exijan a sus ciudadanos un esfuerzo fiscal similar. De cualquier manera, aunque la normativa española no aludía a esta restricción en ningún caso, el sistema de facto ya estaba diseñado para que los territorios con menor esfuerzo fiscal (menores tipos impositivos, más beneficios fiscales y gestión tributaria menos eficiente) dispusiesen de menos ingresos, ya que las transferencias siempre se han calculado, desde los años ochenta, como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal potencial,¹¹ sin tener en cuenta la recaudación real.

Sin embargo, la intención de incluir la alusión al esfuerzo fiscal en el articulado referente a las transferencias de nivelación parece que tuvo una justificación más específica, como era la idea de incluir

10. El artículo 206.3 del Estatuto establece que “los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos financieros suficientes para garantizar la nivelación y la solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado.” La Sentencia del TC 31/2010, de 28 de junio, declara inconstitucional el inciso “siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar” (número 2º del Fallo).

11. A pesar de que la forma de medición de esa capacidad fiscal normativa ha infra estimado, de forma sistemática, la recaudación potencial de todas las Comunidades.

los pagos por peajes de autopistas dentro del concepto de “esfuerzo fiscal”. En cualquier caso, esta cuestión no prosperó y los conceptos de capacidad y esfuerzo fiscal implícitos en el nuevo sistema de financiación son claramente herederos de los existentes en el modelo vigente en el periodo anterior.

3. Descripción del nuevo modelo

La reforma del SFCA de 2009¹² realiza un nuevo ajuste del modelo con el fin de mejorar la determinación de las necesidades relativas de gasto de las Comunidades, de ampliar la capacidad tributaria y la corresponsabilidad fiscal de las mismas en consonancia con la descentralización de las competencias de gasto, y de perfeccionar el sistema de nivelación con el objetivo de cubrir en el tiempo las necesidades de gasto de todas las Comunidades haciendo más visibles las transferencias horizontales y verticales. Además, se produce un trasvase adicional agregado de recursos del Estado a las Comunidades Autónomas de más de 11.000 millones de euros, de los que el 80% se integrarán en el sistema en 2009 y el resto en 2010.

En última instancia, el sistema pretende dotar a todas las Comunidades de los recursos suficientes para cubrir las necesidades de gasto derivadas de las competencias asumidas. El modelo se basa, pues, en la determinación de las necesidades financieras de cada Comunidad Autónoma a partir de la cuales se articulan las distintas vías de financiación.

3.1. Las necesidades de financiación de las Comunidades reconocidas por el sistema

La financiación máxima garantizada para cada CCAA en 2009 (que se toma como año base), que la Ley denomina **necesidades globales de financiación**, está integrada básicamente por los recursos que

12. Aprobada mediante el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, de 15 de julio, que se instrumentó normativamente a través de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (que deroga y sustituye a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regulaba el sistema anterior) y a través de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

hubieran obtenido las Comunidades Autónomas en 2009 con arreglo al sistema anterior (lo que garantiza el status quo),¹³ entre los que se incluyen las dotaciones complementarias de sanidad e insularidad acordadas en la II Conferencia de Presidentes y la compensación por la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, más la participación que les corresponda en los recursos adicionales que aporta el Estado, que ascienden a 7.400 millones de euros.¹⁴ Estos recursos adicionales se atribuyen a las distintas CCAA, a modo de necesidades adicionales reconocidas, en función fundamentalmente del aumento relativo de su población ajustada en el periodo 1999-2009 (~50%), del peso relativo de su población ajustada (~25%) y del peso relativo de su población dependiente (~25%).¹⁵ Las necesidades globales de financiación reconocidas por el sistema en su conjunto resultan de agregar las necesidades globales de financiación de cada Comunidad (cuadro 2).

3.2. Los recursos financieros que el sistema proporciona a las Comunidades

Por lo que respecta a los **recursos de financiación** previstos por el sistema para cubrir el importe global de las necesidades de gasto reconocidas a cada Comunidad, el modelo experimenta un importante cambio respecto a la situación anterior. Hasta ahora las Comunidades Autónomas se financiaban con la recaudación normativa proveniente de los tributos cedidos, de las tasas afectas a los servicios transferidos, de la recaudación de los tributos compartidos (33% del IRPF, del 35% del IVA, del 40% de los Impuestos especiales y el 100% del Impuesto sobre la Electricidad) y de la transferencia del Fondo de suficiencia que, como elemento de cierre del sistema, equivalía a la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de gasto reco-

13. Con la salvedad de que se produce una nueva estimación (al alza) de la recaudación normativa del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y de que la estimación de los ingresos cedidos por IRPF se calcula con criterio normativo, es decir, sin tener en cuenta el efecto recaudatorio de las modificaciones realizadas por las CCAA sobre los elementos del tributo en el ejercicio de sus competencias normativas.

14. De los que 5.000 se aportarán a partir de 2009 y 2.400 a partir de 2010.

15. Se reconocen necesidades adicionales por importes poco significativos por dispersión (50M€), escasa densidad de población (50M€) y desarrollo de políticas de normalización lingüística (en este caso la Ley no asigna financiación).

Cuadro 2. Necesidades totales de financiación reconocidas por el sistema

STATU QUO 2009	Recaudación normativa tributos cedidos 2009*	- ITPAJD - ISD - IDMT - IVMDH - Tributos juego - Tasas afectas
	Liquidación 2009 según sistema anterior (Ley 21/2001)	- 33% IRPF normativo - 35% IVA - 40% IIEE - 100% I.Electricidad - Fondo de Suficiencia - Garantía sanitaria
	Otras necesidades ya reconocidas en 2009	- Dotación complementaria sanidad (600 M€) - Dotación compensatoria insularidad (55 M€) - Compensación por la eliminación I.Patrimonio (1.800 M€) - Financiación servicios traspasados del ISM
NECESIDADES ADICIONALES RECONOCIDAS DESDE 2009	Fondos adicionales aportados por el Estado	- Por aumento de la población ajustada (3.675 M€) - Por población ajustada (612,5+1.200 M€**) - Por población dependiente potencial (490 M€) - Por población dependiente reconocida (122,5 +1.200 M€**) - Por dispersión de la población (50 M€) - Por escasa densidad de población (50 M€) - Por desarrollo de políticas de normalización lingüística (?)

* Se revisa al alza la estimación de ingresos normativos del ITPAJD (85% recaudación real) y del ISD (2 x estimación normativa 99 x ITE 99-09).

** Estos fondos adicionales se incorporarán en 2010 (total: 2.400 M€).

nocidas a cada Comunidad y los recursos provenientes de las fuentes anteriormente mencionadas.

Ahora, los recursos financieros de cada Comunidad incluyen, además de las tasas y la recaudación normativa de los tributos cedidos, un porcentaje sensiblemente mayor de recaudación de los tributos compartidos (50% del IRPF; el 50% del IVA y el 58% de los impuestos especiales),¹⁶ lo que conjuntamente constituye su capacidad tributaria, más la transferencia, positiva o negativa, del nuevo *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*, y más la transferencia, positiva o negativa, del *Fondo de Suficiencia Global*. Los recursos globales de financiación del sistema resultan de agregar los recursos globales de financiación de cada Comunidad (Cuadro 3). Esta descentralización de los ingresos tributarios corri-

16. Impuestos sobre la Cerveza, sobre el Vino y las Bebidas fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y las Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores de Tabaco.

ge en gran medida el desequilibrio que existía en relación con la descentralización del gasto. Se calcula que tras esta nueva cesión, el 90 por 100 de la financiación autonómica se nutrirá de recursos tributarios autonómicos y el restante 10 por 100 de transferencias estatales.

Cuadro 3. Recursos financieros globales del sistema

CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS CCAA	Recaudación normativa tributos cedidos*	- ITPAJD - ISD - IDMT - IVMH - Tributos juego - Tasas afectas
	Recaudación tributos compartidos	- 50% IRPF normatvo - 50% IVA - 58% IIEE - 100% I.Electricidad
TRANSFERENCIAS ESTATALES NETAS	Con cargo al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales	
	Con cargo al Fondo de Suficiencia Global	

* Se revisa al alza la estimación de ingresos normativos del ITPAJD (85% recaudación real) y del ISD (2 x estimación normativa 99 x ITE 99-09)

3.3. Cambios en el sistema de nivelación: El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y la población ajustada como criterio de reparto

El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGS-PF) está integrado por el 75 por 100 de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas, tal y como se ha definido antes, más la garantía sanitaria (con un máximo de 500 millones de euros), y los fondos adicionales aportados por el Estado (7.400 millones de euros), lo que se calcula que equivale conjuntamente aproximadamente al 70 por 100 de los recursos totales del sistema.

Este Fondo se reparte entre las CCAA en función del peso relativo de su población ajustada o unidades de necesidad, que la Ley determina ponderando una serie de variables demográficas y geográficas que entiende están más estrechamente ligadas al coste de provisión de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y

servicios sociales): población protegida equivalente del Sistema Nacional de Salud (38%), población (30%), población menor de 16 años (20,5%), población mayor de 65 años (8,5%), superficie (1,8%), dispersión (1,6%) e insularidad (0,6%).

Cuadro 4. El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

RECURSOS	75% CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS CCAA	CRITERIO DE REPARTO ENTRE LAS CCAA	Peso relativo de las UNIDADES DE NECESIDAD o POBLACIÓN AJUSTADA
	Garantía sanitaria (máx 500 M€)		Se determina ponderando las variables:
	FONDOS ADICIONALES aportados por el Estado (7.400 M€)		<ul style="list-style-type: none"> - Población protegida equivalente SNS: 38% - Población 30% - Población 0-16: 20,5% - Población > 65: 8,5% - Superficie 1,8% - Dispersión: 1,6% - Insularidad: 0,6

En el caso de las CCAA a las que corresponda una participación en el Fondo así calculada superior al 75% de su capacidad tributaria (o sea, superior a su aportación al fondo) recibirán una transferencia por la diferencia (la transferencia del FGSPF), y en el caso de las CCAA a las que corresponda una participación en el fondo inferior al 75% de su capacidad tributaria, tendrán que transferir la diferencia al FGSPF.

3.4. La garantía de cobertura financiera de las necesidades totales: el Fondo de Suficiencia Global

Este fondo, igual que en el sistema anterior, lo integran las transferencias positivas o negativas por importe equivalente a la diferencia entre las necesidades globales de financiación reconocidas a cada Comunidad y la suma del resto de los recursos que contempla el sistema (capacidad tributaria y transferencia del FGSPF). De este modo, como mecanismo de cierre, las Comunidades para las que la suma de sus recursos tributarios y la transferencia del FGSPF sea inferior a sus necesidades totales reconocidas, recibirán una transferencia del Fondo de Suficiencia por la diferencia, mientras que las Comunidades donde dichos recursos sean superiores a sus necesidades totales reconocidas, harán un transferencia al Fondo de Suficiencia por la diferencia.

Cuadro 5. Necesidades y recursos del Sistema

NECESIDADES RECONOCIDAS	Statu Quo + Fondos adicionales aportados por el Estado	Capacidad Tributaria de las comunidades	RECURSOS
		Transferencias netas del FGSPF	
		Transferencias netas del Fondo de Suficiencia	

3.5. Los ajustes a posteriori: los Fondos de Convergencia

Con el fin de reducir la dispersión entre Comunidades de la financiación por unidad de necesidad que pueda resultar de la aplicación del sistema, tal y como se acaba de explicar, el Acuerdo introduce un ajuste a posteriori a través del nuevo *Fondo de Competitividad*, dotado con 2.572 millones de euros de aportaciones estatales, que se repartirá entre las Comunidades Autónomas que reciban una financiación por unidad de necesidad inferior a la media. Con el matiz de que también serán beneficiarias del fondo las Comunidades que reciban una financiación por unidad de necesidad inferior a su capacidad tributaria por unidad de necesidad, aunque la primera sea superior a la media.

Además, se crea un nuevo *Fondo de Cooperación*, dotado por el Estado con 1.200 millones de euros, que se repartirá entre las Comunidades pobres (con PIB per capita inferior al 90% de la media o escasa densidad de población), lo que no parece tener mucho sentido dado el objetivo último de la reforma (garantizar igual financiación por población ajustada).

En el cuadro 6 se intenta sintetizar, conectándolos, todos los elementos del sistema que se han descrito, con idea de ofrecer una visión integral del modelo en su dimensión estática (para el año base 2009).

3.6. La suficiencia dinámica

Las necesidades y los recursos del sistema se determinan de la forma que se acaba de explicar sólo para el año 2009, que se toma como año base. Respecto a las reglas de suficiencia dinámica, ideadas

para asegurar la cobertura de las necesidades en el tiempo, la reforma incorpora novedades significativas. Así, mientras que las aportaciones adicionales del Estado (al FGSPF y a los Fondos de convergencia) y la transferencia del Fondo de suficiencia global que corresponda a cada Comunidad en el año base, se actualizarán conforme a la evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE),¹⁷ la transferencia del FGSPF correspondiente a cada Comunidad se recalculará todos los años conforme a las reglas descritas más arriba,¹⁸ y, por tanto, su cuantía evolucionará en función de la evolución real tanto de la capacidad tributaria como de las necesidades relativas de cada Comunidad, una regla que tiende a garantizar con los años a las Comunidades la misma financiación por unidad de necesidad (o población ajustada).¹⁹ En todo caso, el Acuerdo incorpora expresamente un compromiso de evaluación quinquenal del sistema a cargo del nuevo Comité Técnico Permanente de Evaluación creado en el seno del CPFF.

4. Elementos positivos de la reforma

4.1. Mayor descentralización tributaria

El aumento de la autonomía tributaria se produce a través del crecimiento de la participación en la recaudación de los tributos estatales, el aumento de la capacidad normativa sobre los mismos, y la mayor participación de las Comunidades en la gestión tributaria.

El aumento de los porcentajes de participación en los grandes tributos del Estado hace más visible y transparente el compromiso

17. Se garantiza, además, que el importe de los recursos adicionales aportados por el Estado en 2012 sea un 30 por 100 superior a los incorporados en 2009.

18. Se actualizan anualmente con los datos reales tanto la capacidad tributaria (la aportación de cada comunidad al fondo) como las variables que determinan las necesidades relativas de cada Comunidad (la participación de cada Comunidad en el fondo).

19. Como se ha explicado, la financiación que van a recibir en 2009 equivale a lo que ya recibían más su participación en los fondos adicionales aportados por el Estado, una cantidad que se garantiza en su totalidad a través del fondo de suficiencia y que, por lo tanto, implica un reparto inicial de los recursos que no guarda relación estrecha con su población ajustada relativa sino que refleja en gran medida los criterios de reparto y las reglas de evolución del sistema anterior.

Cuadro 6. Necesidades y recursos del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades de Régimen Común. (Suficiencia estática. Año base 2009)

NECESIDADES TOTALES DE FINANCIACIÓN RECONOCIDAS POR EL SISTEMA			EL FONDO DE GARANTÍA DE		
NECESIDADES GLOBALES DE FINANCIACIÓN	Recaudación normativa tributos cedidos 2009*	STATU QUO 2009	<ul style="list-style-type: none"> - ITPAJD - ISD - IDMT - IVMDH - Tributos juego - Tasas afectas 		
	Liquidación 2009 según sistema anterior (Ley 21/2001)		<ul style="list-style-type: none"> - 33% IRPF normativo - 35% IVA - 40% IIEE - 100% I.Electricidad - Fondo de Suficiencia - Garantía sanitaria 		
	Otras necesidades ya reconocidas en 2009		<ul style="list-style-type: none"> - Dotación complementaria sanidad (600 M€) - Dotación compensatoria insularidad (55 M€) - Compensación por la eliminación I.Patrimonio (1.800 M€) - Financiación servicios traspasados del ISM 		
	Necesidades adicionales reconocidas desde 2009		FONDOS ADICIONALES	<ul style="list-style-type: none"> - Por aumento de la población ajustada (3.675 M€) - Por población ajustada (612,5+1.200 M€**) - Por población dependiente potencial (490 M€) - Por población dependiente reconocida (122,5 +1.200 M€**) - Por dispersión de la población (50 M€) - Por escasa densidad de población (50 M€) 	
				RECURSOS QUE LO INTEGRAN	75% CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS CCAA
			<ul style="list-style-type: none"> - Por desarrollo de políticas de normalización lingüística (?) 		FONDOS ADICIONALES aportados por el Estado (7.400 M€)
			Coste de los servicios transferidos después de 2009		
AJUSTES	Fondos de convergencia	FONDOS ADICIONALES	Fondo de competitividad (2.572,5M€)		
			Fondo de cooperación (1.200M€)		

* Se revisa al alza la estimación de ingresos normativos de ITPAJD (85% recaudación real) e ISD (2 x estimación normativa 99 x ITE99-09)

** Estos fondos adicionales se incorporarán en 2010 (total: 2.400 M€)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES		RECURSOS FINANCIEROS DEL SISTEMA			
CRITERIO DE REPARTO ENTRE LAS CCAA	<p>Peso relativo de las UNIDADES DE NECESIDAD o POBLACIÓN AJUSTADA</p> <p>Se determina ponderando las variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Población protegida equivalente SNS: 38% - Población 30% - Población 0-16: 20,5% - Población > 65: 8,5% - Superficie 1,8% - Dispersión: 1,6% - Insularidad: 0,6 	<p>25% CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS CCAA</p>	<p>Recaudación normativa tributos cedidos *</p> <ul style="list-style-type: none"> - ITPAJD - ISD - IDMT - IVMH - Tributos juego - Tasas afectas 	<p>CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS CCAA</p>	<p>RECURSOS GLOBALES DE FINANCIACIÓN</p>
		<p>75% CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS CCAA</p>	<p>Recaudación tributos compartidos</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50% IRPF normativo - 50% IVA - 58% IIEE - 100% I.Electricidad 		
		<p>TRANSFERENCIA NETA DE GARANTÍA (FGSPF)</p>	<p>Transferencias del Estado a las CCAA donde la participación en el FGSPF que les corresponde > el 75% de su capacidad tributaria (por la diferencia)</p> <p style="text-align: center;">-</p> <p>Transferencias al Estado de las CCAA donde el 75% de su capacidad tributaria > participación en el FGSPF que les corresponde (por la diferencia)</p>	<p>TRANSFERENCIAS ESTATALES</p>	
		<p>TRANSFERENCIA NETA DE SUFICIENCIA (FSG)</p>	<p>Transf. del Estado a las CCAA donde NGF > su capacidad tributaria+(-) transferencia FGSPF (por la diferencia)</p> <p style="text-align: center;">-</p> <p>Transf. al Estado de las CCAA donde NGF < su capacidad tributaria+(-) transferencia FGSPF (por la diferencia)</p>	<p>TRANSFERENCIAS ESTATALES</p>	
		<p>TRANSF. DE COMPETITIVIDAD</p>	<p>Para CCAA con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad tributaria per cápita ajustada</p>	<p>TRANSF. ESTATALES</p>	<p>AJUSTES</p>
		<p>TRANSF. DE COOPERACIÓN</p>	<p>Para CCAA con PIBpc <90%media o escasa densidad población</p>		

conjunto del Estado y las Comunidades en la financiación de los servicios públicos. Además, la atribución aproximadamente por mitades de estos tributos supone un incentivo compartido para conseguir la máxima recaudación posible.²⁰

Por otro lado, la sustitución de una parte de las transferencias por una mayor participación en la recaudación de los impuestos obtenidos en cada territorio, incrementa el automatismo del sistema, disminuye la dependencia de las Comunidades respecto a los ingresos del Estado y transmite mejor a los ciudadanos el compromiso de financiación paritaria de los servicios públicos que están repartidos entre las Comunidades y el Estado.

El sistema de participación en impuestos, pese a sus inconvenientes respecto a los sistemas de separación de espacios fiscales, tiene algunas ventajas, especialmente cuando se parte de un sistema financiero muy centralizado, se cuenta con una administración tributaria unificada con amplia experiencia y una gestión razonable, y resulta difícil romper la aplicación de las grandes figuras tributarias, sin perder sinergias de funcionamiento y control significativas.

Por lo que respecta al *aumento de la autonomía y corresponsabilidad fiscal*,²¹ a través del incremento de las competencias legislativas de las Comunidades sobre los grandes tributos, los avances se concentran en el IRPF. A partir de las normas aprobadas, se amplía la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas para modificar su tramo de la tarifa (sin la obligación de mantener los mismos tramos que la estatal), las deducciones y, como novedad, los mínimos personal y familiar (con un límite del 10%). Adicionalmente, para incentivar el ejercicio por las Comunidades de sus competencias normativas en este tributo y aumentar la visibilidad de su participación en la regulación y recaudación del mismo, el Acuerdo les obliga a aprobar por Ley la escala autonómica de la tarifa (hasta ahora se aplicaba la estatal con carácter supletorio), y se acuerda reformar

20. Como se señalaba anteriormente, no parece que pueda justificarse fácilmente la fijación de la participación del 58% en los Impuestos Especiales pues de esta forma se rompe con el criterio de claridad y visibilidad del mecanismo de participación.

21. Con la ley que reforma la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley 3/2009), se da entrada, por vez primera, al principio de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado.

los modelos de declaración y de retenciones para aumentar la transparencia en este sentido.

Además, el Acuerdo incluye un compromiso del gobierno para estudiar la ampliación de la capacidad normativa de las Comunidades en la fase minorista de la imposición sobre el valor añadido (IVA), con la finalidad de aumentar su nivel de autonomía financiera. A pesar de las dificultades existentes para ampliar dichas competencias ante las restricciones de la Unión Europea,²² cabría pensar en la utilización de posibles formas de participación de las Comunidades en este ámbito, como se ha propuesto desde hace años por parte de diversos especialistas.²³

Por otra parte, la reforma refuerza la corresponsabilidad del sistema a través del mantenimiento (matizado, como se explicaba anteriormente) del concepto de recaudación normativa de los tributos cedidos. El hecho de que la recaudación tributaria que tiene en cuenta el sistema para calcular la aportación de cada Comunidad al FGSPF se compute con criterio normativo, es decir, sin tener en cuenta el ejercicio que las Comunidades realicen de sus capacidades normativas, implica que las Comunidades que las utilicen para subir impuestos (y/o las que mejoren su eficiencia en la gestión de los tributos que recaudan directamente) verán aumentada su recaudación real sin que tengan que incrementar su aportación al FGSPF, mientras que las que utilicen para bajar impuestos (o reduzcan su eficiencia en la gestión de tributos) soportarán por entero la merma recaudatoria porque no verán reducida su aportación al Fondo de Garantía.²⁴

En materia de la *mejora y adaptación de la gestión tributaria*, el nuevo modelo no introduce grandes cambios, ni ha recogido las

22. Ante el cuestionamiento del Impuesto sobre la Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos por parte de la Comisión Europea, el Acuerdo señala la futura derogación de dicho impuesto a cambio de la participación de las Comunidades en la fijación de los tipos impositivos de algunos productos sometidos al impuesto de hidrocarburos.

23. Un revisión de las principales alternativas y su aplicación en algunos países puede verse en Julio López Laborda, "La descentralización de competencias en el IVA: problemas y soluciones". En Santiago Lago y Jorge Martínez Vázquez, *La asignación de impuestos a las Comunidades autónomas: desafíos y oportunidades*, IEF, 2010, pp. 189-206.

24. Véase en este sentido Ángel de la Fuente, "El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia". *Colección Estudios Económicos*, núm. 08, FEDEA, 2009.

iniciativas propuestas en algunos Estatutos en relación con la creación de consorcios o instrumentos equivalentes entre las administraciones tributarias de las Comunidades y la agencia tributaria estatal. Desde nuestro punto de vista, dado que se consolida el sistema basado en la participación en los grandes impuestos, resulta más razonable el mantenimiento de la gestión tributaria centralizada. Como ha señalado la OCDE, la gestión de los impuestos debe ser entendida como un instrumento al servicio de la financiación de las políticas públicas y, en consecuencia, debe tener una orientación esencialmente técnica y profesional, procurando evitar al máximo las posibles presiones políticas en sus tareas de gestión y control de los tributos.²⁵

Con todo, el nuevo sistema ha modificado la implicación institucional de las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con la finalidad de fortalecer su participación en la gestión tributaria. Respecto a la situación anterior, se unifican el Consejo Superior de Dirección y la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria en un único órgano, el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, en el que estarán representadas todas las Comunidades. Así mismo, se modifica la composición de los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, para garantizar una mayor presencia en ellas de las administraciones autonómicas.

En el futuro, en un contexto de mayor compromiso y colaboración entre la agencia estatal y las administraciones tributarias autonómicas, cabría poner en marcha algunas nuevas iniciativas de gestión tributaria descentralizada a partir de las ventajas relativas de las instituciones públicas de gestión implicadas. En esa dirección, podrían atribuirse competencias a las administraciones autonómicas para la gestión (entendida en la doble perspectiva de apoyo al cumplimiento voluntario y control de los comportamientos fraudulentos), el seguimiento y el control de los sujetos pasivos del IRPF que más dificultades suelen plantear a las administraciones tributarias y donde se concentra una buena parte del fraude fiscal, como son los profesionales, trabajadores autónomos y empresarios individuales, un terreno en el

25. Sobre la valoración de la Agencia Tributaria española véase OECD. *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information*, 2007.

que las administraciones tributarias de las Comunidades cuentan con ventajas debido a la mayor proximidad y conocimiento de los sujetos pasivos.

4.2. Mejora del sistema de nivelación

El modelo ha intentado aclarar el ámbito de la nivelación de servicios básicos y, en general, lograr resultados más próximos entre las Comunidades en términos de financiación por población ajustada optando por un criterio de equidad más explícito que el existente con anterioridad; ello permite aumentar la transparencia del sistema y propicia la reducción de las divergencias pre-existentes entre los diversos territorios en términos de financiación por unidad de necesidad.

Una primera aportación del modelo en relación con el sistema de nivelación tiene que ver con la introducción de nuevas variables para la *medición de las necesidades*. Respecto al anterior sistema de estimación de necesidades relativas, la nueva fórmula pondera más adecuadamente las variables que condicionan las principales partidas de gasto autonómico. En particular, se incluye la población en edad escolar que antes estaba excluida, y, muy significadamente, se perfecciona la variable de necesidad asociada al gasto sanitario, ajustando la población protegida en función de la estructura de edades, en línea con la metodología acordada en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud²⁶. Sin embargo, la eliminación del mínimo fijo por comunidad parece un retroceso, teniendo en cuenta la importancia de los costes fijos de los servicios que gestionan las Comunidades, particularmente del sanitario.

Asimismo, el reparto inicial de los recursos adicionales aportados por el Estado, que pasan a considerarse necesidades adicionales cubiertas por el sistema, responde de forma razonable a las necesidades relativas de las Comunidades, al tener en cuenta fundamentalmente la evolución relativa de la población, el peso rela-

26. Se refiere a la población protegida equivalente del sistema nacional de salud, que se calcula, conforme a la metodología del Informe del grupo de Trabajo de Análisis de Gasto sanitario de 2007, ajustando la población protegida teniendo en cuenta el impacto diferencial sobre el gasto sanitario de la estructura de edades de la misma.

tivo de la población de cada comunidad y el de la población dependiente.²⁷

Con el nuevo fondo de nivelación, el FGSPF, se trata de garantizar un acceso similar a dichos servicios públicos en todo el territorio español, en el bien entendido de que todos los ciudadanos realizan un esfuerzo fiscal semejante, es decir, que responden de forma similar a las exigencias de un sistema tributario esencialmente armonizado.²⁸ A través del mismo, por vez primera, se hace explícito un criterio de equidad. El objetivo es que todos los territorios puedan asegurar el mismo nivel de prestaciones básicas y ello se traduce en igual financiación por unidad de necesidad. Además, con la nueva regulación, los flujos de solidaridad serán más transparentes, lo que puede ayudar a aclarar el alcance del mecanismo de nivelación adoptado. Por consiguiente, en el nuevo modelo, los recursos destinados a financiar alrededor del 75% del gasto total de las Comunidades, el que corresponde a los servicios fundamentales del Estado de bienestar, se distribuirán según las necesidades relativas de cada comunidad.

Pero como el sistema aplicado no garantiza a corto plazo una clara y acelerada aproximación de los resultados globales del sistema en términos de igual financiación por unidad de necesidad, el nuevo modelo incluye el *Fondo de Competitividad*. A pesar de que las dotaciones asignadas a este fondo no son bajas, sólo en un horizonte de largo plazo podrán asegurarse estándares adecuados de convergencia. En todo caso, dadas las dificultades existentes, la introducción de este nuevo fondo parece una solución pragmática y razonable aún cuando, como veremos posteriormente, otros elementos amortizan en buena manera el esfuerzo igualador contenido tanto en el FGSPF como en el de Competitividad.

27. La mayor parte de los fondos para dependencia se reparten en función de la población dependiente reconocida (frente a la potencial), lo que favorece a las Comunidades que han desarrollado y aplicado con más diligencia la Ley de Dependencia.

28. No se entiende bien el alcance del pronunciamiento reciente del Tribunal Constitucional a propósito del concepto de esfuerzo fiscal que en ningún caso debe confundirse con la capacidad fiscal o la tributación total.

4.3. Mejora de la garantía de suficiencia dinámica

Se han incorporado diversos instrumentos para garantizar la suficiencia dinámica del sistema, como se mencionaba anteriormente, con la finalidad de ajustar las principales variables del modelo. En esa dirección, por un lado, se prevé la revisión anual de las variables contempladas a efectos del reparto del FGSPF. De este modo, tanto las variables de necesidades como las de capacidad fiscal de las Comunidades, serán objeto de actualización anual. Era una reivindicación de las Comunidades y los expertos,²⁹ quienes pusieron de manifiesto las posibilidades reales y las ventajas de hacerlo.

Por otro lado, los fondos complementarios son también objeto de actualización anual en función de la evolución de los ingresos totales del Estado (ITE). A efectos del reparto de los fondos de Convergencia, aunque su cuantía evolucione según el índice de los ITE, las variables de reparto se examinan anualmente, de modo que las Comunidades beneficiarias de los mismos pueden diferir en cada ejercicio.³⁰

También debe ser valorada positivamente la decisión de revisar el funcionamiento del modelo quinquenalmente para analizar la evolución de los principales elementos del mismo. El sistema aprobado en julio de 2009, a diferencia del establecido en el año 2001, parte del supuesto de que es una tarea imposible “cerrar” el sistema de financiación ante la cantidad de factores que afectan a la financiación y que pueden modificarse significativamente a lo largo del tiempo.

Todo parece indicar que las reglas de suficiencia dinámica incluidas en el Acuerdo van a permitir que a largo plazo el sistema mejore en términos de equidad, entendida como igual financiación por unidad ajustada, por el previsible mayor peso que tendrá el FGSPF.³¹

29. Véase Varios Autores, *Informe...*, 2008.

30. En Santiago Lago, “El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras”, *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*, IEB, 2010, p.62-73, se cuestiona la bondad de la actualización anual, especialmente para las Comunidades con peores dinámicas poblacionales.

31. Ver a este respecto, Ángel de la Fuente, “El nuevo acuerdo...”, 2009.

4.4. Mejoras en el campo de la articulación institucional

Por lo que se refiere a los factores de articulación institucional, además de los referentes a la adaptación de la administración tributaria ya señalados, que debe considerarse positiva, el Acuerdo prevé la creación de un órgano de supervisión y seguimiento de los resultados del nuevo modelo, el Comité Técnico Permanente de Evaluación, que, como adelantábamos, se adscribe al Consejo de Política Fiscal y Financiero. Aunque se trata de una iniciativa interesante, desde nuestro punto de vista es un paso demasiado modesto para afrontar las exigencias de coordinación del Estado descentralizado español,³² como se comentará más adelante.

5. Elementos cuestionables de la reforma

La materialización del Acuerdo y las leyes de desarrollo del mismo se han caracterizado por su gran complejidad. La diversidad de instrumentos y variables incorporados y las previsiones temporales para su aplicación han hecho extraordinariamente difícil prever los resultados del mismo en la práctica. En realidad, hasta la liquidación de 2009 no se podrá replicar el modelo con las cifras del año base.³³

En todo caso, hay diversos elementos del nuevo sistema que deben ser valorados negativamente o que precisarán ajustes en el futuro. Entro otros, mencionaríamos los siguientes:

5.1. Límites al crecimiento de la corresponsabilidad

Por un lado, el modelo se ha aprobado en un escenario de lo que se da en llamar "restricción presupuestaria blanda". Desde el punto de vista de la autonomía y la corresponsabilidad, entendidas, como ha señalado N. Bosch (2010), como la garantía de una mejor rendición

32. La propuesta de creación de una oficina de apoyo técnico al Senado, como una vía para fortalecer esta cámara, en cuestiones asociadas con los problemas territoriales, sigue siendo pertinente. Véase Ruiz-Huerta, Albertí y López Laborda (1998).

33. En Ángel de la Fuente, "El nuevo acuerdo...", 2009; y en Jesús Ruiz-Huerta y Miguel Ángel García, "La reforma del modelo...", 2009, se efectúan algunas estimaciones sobre los resultados posibles del sistema.

de cuentas, la preocupación por la eficiencia del gasto, el aumento de la autonomía política de los gobiernos autonómicos y la menor conflictividad con el gobierno central, será muy difícil avanzar en el futuro si no se plantea acabar con negociaciones que impliquen la aportación, por parte del Estado, de importantes cantidades de nuevos recursos, de modo que todas las Comunidades ganen en el nuevo acuerdo, lo que implica en la práctica una superación de la cláusula del "status quo". En ese marco, las Comunidades pierden incentivos para aumentar los impuestos y mejorar la eficiencia en la gestión del gasto público.

La reforma conlleva una aportación adicional del Estado de más de once mil millones de euros, una cantidad equivalente al 1,1% del PIB, a los que se deben sumar las moratorias del pago de las cantidades a devolver como consecuencia de la liquidación final del sistema respecto a las entregas provisionales. Es cierto que el panorama económico ha cambiado sustancialmente en el transcurso de la negociación, como se señalaba al principio de este trabajo, y ello ha podido influir en que la cantidad finalmente aportada por el Estado diste mucho de la que se barajaba inicialmente.

Por otro lado, la experiencia sobre la aplicación de la capacidad normativa de las Comunidades sobre los tributos propios y compartidos en períodos anteriores arroja dudas razonables su efectividad. Las Comunidades han hecho escasa utilización de la capacidad normativa para conseguir más recursos y, por el contrario, especialmente en el caso de los impuestos directos, la estrategia ha sido más bien la de rebajar los tipos impositivos para conseguir mayor aceptación entre los ciudadanos y, acaso, para competir con otras Comunidades para atraer bases imponibles.

En todo caso, parece necesario seguir profundizando en estas cuestiones, con la finalidad de mejorar el sistema de incentivos para aplicar los mecanismos de corresponsabilidad existentes. Aunque, por otro lado, es previsible que la situación de crisis económica y las dificultades para obtener ingresos suficientes a través de las vías tradicionales, propicie el uso de los mecanismos de corresponsabilidad, como de hecho está ocurriendo en algunas Comunidades, que están planteando un aumento del IRPF a través de la modificación de la tarifa autonómica.

5.2. Los problemas de la competencia fiscal a la baja

Las cuestiones de competencia fiscal, características de los procesos de descentralización y lógica consecuencia de la atribución de potestades tributarias a las Comunidades Autónomas, plantea el problema de la tendencia a la disminución de la presión fiscal, a través de rebajas de tipos impositivos con la finalidad de atraer bases imponibles procedentes de otros territorios.

La consecuencia de un continuado proceso sistemático de competencia fiscal "a la baja" puede ser incluso la práctica desaparición de algún tributo ante la disminución sistemática de los tipos impositivos.³⁴ Esto explica, por ejemplo, en el caso del modelo español, la pérdida de peso específico del impuesto sobre sucesiones y donaciones y las propuestas de algunas Comunidades para procurar mecanismos de armonización mínimos con la participación de la administración central.

Por otro lado, no hay que perder de vista el juego de las normas de la Unión Europea que limitan, en cierto modo, la acción de los gobiernos o la actuación autónoma de las autoridades subcentrales. En este sentido, la ausencia de medidas al respecto en el campo de la tributación de sucesiones y donaciones, ha llevado a una contradicción llamativa: La Comisión Europea hace una advertencia a España ante el desigual tratamiento que en la práctica se está dando a los no residentes en la tributación de Sucesiones y Donaciones. Esto va a obligar necesariamente a la administración central a intervenir en este tributo, con consecuencias difíciles de prever.³⁵

5.3. Limitaciones del sistema de nivelación

A pesar de los objetivos perseguidos por el nuevo modelo, no se corrige fácilmente la disparidad. La garantía del sistema de financiación en relación con la igualdad de acceso o niveles de prestación

34. En relación con este tema puede consultarse José María Durán y Alejandro Esteller, "Match-point: al servicio, el Estado; en juego, el futuro de la imposición sobre la riqueza en España", *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*, IEB, 2010, pp. 96-115.

35. Véase Comisión Europea, *Spanish Inheritance and Gift Tax*, 2010.

equivalentes de los servicios públicos fundamentales es limitada porque las decisiones sobre la aplicación efectiva y la distribución de la financiación entre las distintas políticas dependen enteramente de los gobiernos autonómicos. Concretamente en el terreno de las políticas sanitarias, sería deseable que la Administración Central recuperara un cierto poder de gasto para realizar transferencias condicionadas, dirigidas al desarrollo de políticas sanitarias comunes que refuercen la cohesión territorial en este ámbito. El refuerzo financiero del Fondo de Cohesión Sanitaria y su reorientación hacia dicha finalidad podría ser una alternativa en esta línea.³⁶

Por otro lado, el esfuerzo igualador en términos de resultados que se logra con el FGSPF, es en parte compensado por la acción del Fondo de Suficiencia Global, vinculado a la cobertura de las necesidades totales reconocidas que, al estar muy condicionadas por las reglas del sistema anterior, se apartan del objetivo de garantizar igual financiación por unidad de necesidad.³⁷

Por otra parte el Fondo de Cooperación, cuyo nacimiento sólo puede entenderse como una consecuencia del proceso de negociación política para conseguir la aceptación del Acuerdo, se destina a potenciar la situación económica de las Comunidades con menores niveles de renta per cápita y/o dinámicas poblacionales especialmente negativas, un objetivo extraño también a la lógica del sistema. Aunque pueda entenderse la necesidad de "compensar" a las Comunidades que no van a poder beneficiarse del Fondo de Competitividad a corto plazo, no parece que tenga mucho sentido introducir este instrumento, cuando su finalidad no es otra que el desarrollo económico regional. Para ese propósito, como hemos dicho, se dispone de los Fondos de Compensación Interterritorial, que podrían haber sido ampliados ahora para contemplar nuevos esfuerzos de cooperación con los territorios con menor nivel de riqueza.

36. Véase Pedro Rey y Javier Rey, *La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver*, Documento de trabajo núm. 100, Fundación Alternativas, 2006.

37. Ello ha llevado a algún autor a plantear si no hubiera sido mejor aplicar un esquema similar al FGSPF a todos los servicios públicos y no sólo a los "fundamentales". En este sentido, Julio López Laborda "La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes", *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*, IEB, 2010, pp. 62-73.

Una cuestión adicional, de mayor calado, es la notable divergencia que se mantiene en términos de resultados entre el sistema general (o común) de financiación de las Comunidades Autónomas y los regímenes de Concierto y Convenio. Ya existe una abundante literatura al respecto que pone de manifiesto las importantes diferencias que se producen, especialmente a la hora de calcular la aportación al Estado (el cupo, en el caso vasco) entre ambos sistemas, en gran medida como consecuencia de la fórmula para determinar dicha aportación y la no participación de las Comunidades forales en el sistema de nivelación de servicios del resto del Estado. Además de haberse consagrado en la práctica una diferencia claramente rechazable, el mantenimiento de ambos sistemas sin buscar fórmulas de aproximación, se convierte en un factor de agravio comparativo difícilmente justificable y que pone en cuestión todo el sistema de financiación aplicado.³⁸

5.4. Dificultades para la articulación institucional

Los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados con anterioridad al acuerdo de financiación, a partir del Estatuto de Cataluña, plantean el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación bilateral entre las Comunidades y el gobierno central. Varios de ellos prevén el establecimiento de hasta tres mecanismos básicos de coordinación: uno para aprobar los traspasos competenciales pendientes (las tareas propias de las anteriores Comisiones Mixtas de Transferencias que, en algunos casos, se mantienen como tales); otro, para hacer frente a los problemas políticos derivados de la nueva normativa aprobada; y un tercero, para atender las cuestiones más vinculadas con la financiación y, en general, con los problemas económicos que se puedan producir entre cada comunidad y el gobierno (en este caso, representado por las autoridades del Ministerio de Economía y Hacienda).

Aunque la existencia de instrumentos de coordinación bilateral es fundamental, como lo han sido las comisiones mixtas de traspasos a lo largo del proceso de descentralización desde la transición democrática, más allá del reciente pronunciamiento al respecto del Tribunal Constitucional, parece muy difícil gestionar adecuadamente un

38. Un trabajo reciente que analiza detalladamente esta cuestión es el de Carlos Monasterio "Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?", *Presupuesto y gasto público*, núm. 192, 2010, pp. 59-103.

sistema tan descentralizado como el español sin contar con instrumentos multilaterales potentes y ágiles. Cualquier sistema federal resulta difícilmente viable con la sola existencia de mecanismos bilaterales de relación. En tal caso, la actividad del gobierno central se volvería imposible y se debilitarían las sinergias necesarias para gestionar el Estado.

En ese sentido, conforme se consolida el nuevo escenario estatutario, se hace cada vez más necesario reformar el Senado, así como el alcance y contenidos de las conferencias sectoriales para asegurar una articulación razonable de los diversos niveles de gobierno, dando así una respuesta sensata a los problemas asociados a los servicios públicos prestados a los ciudadanos y su financiación, y a las cuestiones más generales de coordinación de la política económica y presupuestaria.³⁹

6. Referencias bibliográficas

BOSCH, Nuria. *La financiación autonómica antes y después de la reforma de 2009*. Fundación Segle XXI, 2009, Mimeo.

COMISIÓN EUROPEA. *Spanish Inheritance and Gift Tax*. 2010.

DE LA FUENTE, Ángel. *El sistema de financiación regional: problemas y propuestas de reforma*. Colección Estudios Económicos núm. 22. FEDEA, 2008.

DE LA FUENTE, Ángel. "El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia". *Colección Estudios Económicos*, núm. 08. FEDEA, 2009.

DURÁN, José María y ESTELLER-MORÉ, Alejandro. "Match-point: al servicio, el Estado; en juego, el futuro de la imposición sobre la riqueza en España". *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*. IEB, 2010, pp. 96-115.

HERRERO, Ana. "Aspectos Dinámicos del Sistema de Financiación Autonómica". En LAGO, Santiago. (coord.). *La Financiación del Estado de las Autonomías: Perspectivas de Futuro*. Instituto de Estudios Fiscales, 2007, pp. 41-86.

HERRERO, Ana; DÍAZ DE SARRALDE, Santiago; LOSCOS, Javier Bruno; ANTIQUEIRA, María y TRÁNCHÉZ, José Manuel: "La Reforma de la Financiación

39. Ver al respecto Carlos Monasterio y Roberto Fernández Llera. *¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España*. Ponencia presentada en el Encuentro de Economía Pública 2010.

Autonómica: Reflexiones y Escenarios". *Información Comercial Española*, núm. 837. 2007, pp. 83-98.

LAGO, Santiago. "El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras". *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*. IEB, 2010, pp. 62-73.

LÓPEZ LABORDA, Julio. "La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes". *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*. IEB, 2010, pp. 62-73.

LÓPEZ LABORDA, Julio. "¿No hay quinto malo? La reforma de la financiación autonómica". *Economistas*, núm. 123. 2010, pp. 182-187.

LÓPEZ LABORDA, Julio. "La descentralización de competencias en el IVA: problemas y soluciones". En LAGO, Santiago y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge. *La asignación de impuestos a las Comunidades autónomas: desafíos y oportunidades*. IEF, 2010, pp. 189-206.

MONASTERIO, Carlos. "Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?". *Presupuesto y gasto público*, núm. 192. 2010, pp. 59-103.

MONASTERIO, Carlos y FERNÁNDEZ LLERA, Roberto. *¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España*. Ponencia presentada en el Encuentro de Economía Pública 2010.

OECD. *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information*, 2007.

REY, Pedro y REY, Javier. *La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver*. Documento de trabajo núm. 100, Fundación Alternativas, 2006.

RUIZ-HUERTA, Jesús; ALBERTÍ, Enoch y LÓPEZ LABORDA, Julio. *Consideraciones sobre la creación de una Oficina de Análisis Económico-Territorial al servicio del Senado*. Ponencia presentada en el Senado español, junio de 1998.

RUIZ-HUERTA, Jesús; HERRERO, Ana; y VIZÁN, Carmen. "La Reforma del Sistema de Financiación Autonómica". *Informe de Comunidades Autónomas 2001*, Instituto de Derecho Público, 2002, pp. 485-511.

RUIZ-HUERTA, Jesús y HERRERO, Ana. "El Sistema de Financiación Autonómica aprobado en 2001: Una valoración a partir de la liquidación de 2002". *Informe de Comunidades Autónomas 2004*. Instituto de Derecho Público, 2005, pp. 557-585.

RUIZ HUERTA, Jesús; DÍAZ DE SARRALDE, Santiago; TRÁNCHEZ, José Manuel y TORREJÓN, Lucía. *¿Cómo avanzar en la autonomía tributaria de las Comu-*

nidades Autónomas?”. En LAGO, Santiago (coord.). *La Financiación del Estado de las Autonomías: Perspectivas de Futuro*. Instituto de Estudios Fiscales, 2007, pp. 133-164.

RUIZ-HUERTA, Jesús y HERRERO, Ana. “Fiscal Equalization in Spain”. En BOSCH, Nuria y DURÁN, José María (eds.), *Fiscal Federalism and Political Decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada*. Edward Elgar, 2008, pp. 147-165.

RUIZ-HUERTA, Jesús y GARCÍA, Miguel Ángel. “La reforma del modelo de financiación autonómica de 2001. Una valoración del acuerdo de julio de 2009”. *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*. IEB, 2010, pp. 38-60.

TRÁNCHEZ, José Manuel; HERRERO, Ana y GARCÍA, Miguel Ángel. “El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas Aprobado en 2001: Un Diagnóstico de sus Principales Problemas”. *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 55, 2009, pp. 77-101.

VARIOS AUTORES. *Informe Sobre Financiación Autonómica*, 2008, Mimeo.

RESUMEN

La reforma del sistema de financiación autonómica de 2009 se gestó, impulsada por las reformas estatutarias aprobadas en los últimos años, singularmente la del Estatuto catalán, para dar respuesta a las principales debilidades mostradas por el sistema anterior, concretamente, a los problemas de insuficiencia financiera, a las deficiencias del sistema de nivelación, a la insuficiente descentralización tributaria y a la débil corresponsabilidad fiscal. Tras analizar los antecedentes de la reforma y el proceso negociador, el artículo realiza una descripción del nuevo modelo y de los diferentes elementos que lo integran, para identificar después tanto los aspectos de la reforma que merecen una valoración positiva como los problemas que la misma no acierta a resolver, en relación tanto con la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades, como con los mecanismos de nivelación presupuestaria, señalando también las posibilidades de mejora de la articulación institucional y la gobernanza del sistema.

Palabras clave: financiación autonómica; descentralización tributaria; transferencias de nivelación; corresponsabilidad fiscal.

RESUM

La reforma del sistema de finançament autonòmic del 2009 es va gestar, impulsada per les reformes estatutàries aprovades en els últims anys, singularment la de l'Estatut català, per donar resposta a les principals debilitats mostrades pel sistema anterior. Concretament, per respondre als problemes d'insuficiència financera, a les deficiències del sistema d'anivellament, de la insuficient descentralització tributària i a la feble coresponsabilitat fiscal. Després d'analitzar els antecedents de la reforma i el procés negociador, l'article fa una descripció del nou model i dels diferents elements que l'integren per identificar després tant els aspectes de la reforma que mereixen una valoració positiva com els problemes que aquesta no encerta a resoldre. Aquesta descripció està relacionada tant amb l'autonomia tributària i la coresponsabilitat fiscal de les comunitats com amb els mecanismes d'anivellament pressupostari; a més, s'hi assenyalen també les possibilitats de millora de l'articulació institucional i la governança del sistema.

Paraules clau: finançament autonòmic; descentralització tributària; transferències d'anivellament; coresponsabilitat fiscal.

ABSTRACT

The reform of the autonomous financing system in 2009, motivated by the statutory reforms approved in recent years, particularly the reform of the Catalan Statute, was implemented as a response to the primary weaknesses presented by the previous system, specifically in relation to the problems of financial inadequacy, deficiencies in the capping system, the insufficient tax devolution and the weak fiscal co-responsibility. After analysing the background information of the reform and the negotiating process, the article describes the new model and the different elements integrating it, and then it identifies both the aspects of the reform that deserve a positive evaluation and the problems that it has not managed to solve, in terms of both the tax autonomy and the fiscal co-responsibility of the Communities, and the budget capping mechanisms, also indicating the possibilities of improvement in the institutional articulation and system governance.

Key words: autonomous financing; tax devolution; capping transfers; fiscal co-responsibility.