

Un nuevo modelo de financiación autonómica

Desde que en 1978 se aprobó la Constitución, el Estado español se ha ido articulando en diecisiete Comunidades Autónomas (CCAA) y dos territorios. A medida que las CCAA se iban constituyendo por la recepción de competencias, antes en manos del Estado, cada una iba recibiendo para su propia administración los fondos que el Estado central aplicaba al respecto. Las transferencias económicas estuvieron sujetas en un primer momento a los criterios con los que se gestionaba el servicio por parte de la administración central, al número de ciudadanos sujetos de los servicios y a otros criterios... Con el paso del tiempo, se han ido produciendo una serie de cambios que han hecho necesario revisar no sólo las cantidades que se transfieren sino los criterios mismos en los que se basa la distribución.

El gobierno ha propuesto un nuevo modelo de financiación de las CCAA de derecho común —todas menos el País Vasco y Navarra— que funcionan mediante un sistema de concertos con el Estado y que entraría en vigor a partir del año 2009. El nuevo modelo introduce importantes novedades sobre el anterior, vigente desde 2002, pero la propuesta aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) no cierra la cuestión, sino que es sólo un paso más de una

escalera en la que en cada uno de los peldaños adelgaza un poco más las finanzas del Estado central. En los treinta años de existencia de las CCAA se han aplicado cuatro modelos diferentes. El que ahora se pone en marcha no será el último.

El problema de financiar equitativamente a todas las comunidades no es fácil de resolver, puesto que el criterio principal para la asignación de recursos, la población, no puede considerarse como un absoluto. En efecto, en el coste de los servicios entran otras variables que determinan que un mismo servicio para igual número de población cueste mucho más en unos lugares que en otros en función de la cercanía, la calidad de las infraestructuras existentes, la dispersión, la edad de la población y otras variables. Es fácil comprender que en Castilla-La Mancha, la comunidad de menor densidad con tan sólo 22 habitantes por kilómetro cuadrado, el coste sanitario por persona sea superior al de Madrid, la comunidad de mayor densidad con 635 habitantes por kilómetro cuadrado. También es fácil de entender que el coste administrativo por persona sea muy superior en Aragón que en Andalucía, pues ambas comunidades tienen el mismo número de municipios para administrar, en Andalucía más de siete millones de habitantes y en Aragón menos de un millón doscientos mil. Ponderar las variables diferenciales de manera equitativa es tarea complicada en sí misma, dificultad que se agrava por la tendencia de los partidos en el gobierno a satisfacer mejor a aquellas regiones con mayor potencial de voto o en las que han adquirido determinadas servidumbres políticas.

El modelo de 1980

En 1980, bajo el gobierno de Suárez, se promulgaba la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), mediante la que se establecieron los principios a los que debía ajustarse la financiación autonómica. La ley estableció tres principios: el de suficiencia para cubrir el coste de los servicios transferidos; el de equidad, de forma que todos los españoles, con independencia del lugar de residencia, tengan garantizados los mismos derechos y puedan acceder a los mismos servicios y optar a ellos en igualdad de oportunidades; el de lealtad recíproca entre la Administración central y las Administraciones territoriales, de forma que, por ineficiencia administrativa, por inflación dolosa de los censos o por otras trampas estadísticas no se vulneren

Un nuevo modelo de financiación autonómica

los principios, bajo la apariencia de que se respetan, a la hora de aplicarlos.

Estos principios, que en realidad son sólo las explicitaciones de los artículos 2, 137, 138 y 139 de la Constitución, se han invocado en las reformas posteriores. La misma LOFCA creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), órgano integrado por los ministros de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas y por los consejeros de Economía y Hacienda de las CCAA. El modelo de financiación se define en el Consejo, y las Cortes se limitan a aprobar como ley orgánica el texto del CPFF asumido por el gobierno.

Las diferencias de partida entre unas comunidades y otras, sumadas a las que se han ido generando en el transcurso del tiempo, han obligado a los legisladores a modificar determinados aspectos de la LOFCA, reforzando y precisando unos fondos específicos, los llamados de compensación interterritorial. Con ello se trataba de cumplir las previsiones del artículo 158.2 de la Constitución en la que se establece que *con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas.*

Ya en 1997, al completarse las transferencias educativas, fue necesario arbitrar nuevos fondos de suficiencia con el fin de que las CCAA pudieran hacer frente al importante incremento del gasto que, al ser transferido, liberaba de esa cuantía al gobierno central.

El modelo de 2002

Más recientemente, en 2002, al completarse las transferencias en materia de sanidad, los gastos de las CCAA se dispararon y fue necesario un nuevo modelo, que es el actualmente vigente. En este modelo, se reforzaba el principio de *corresponsabilidad fiscal* buscando que las administraciones territoriales se implicaran más, tanto en la ingrata tarea de recaudar, como en la responsabilidad de administrar los recursos con diligencia y rigor, sin dormirse en la confianza de que, en todo caso, el Estado central acudiría siempre a subvencionar el déficit. Para ello, se transfirió a las CCAA un porcentaje importante de los

impuestos que si bien recauda el Estado, se generan de forma diferente en función de su actividad en cada comunidad: el 33% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el 35% del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y el 40% de los Impuestos Especiales (alcoholes, tabacos, hidrocarburos...).

En 2006 se aprobó el nuevo Estatuto de Cataluña que, en materia de financiación, introduce algunas novedades importantes respecto al modelo general vigente. Estas novedades son, entre otras, el notable incremento de capacidad normativa en materia fiscal y financiera, el incremento de los porcentajes de participación en los tributos que el Estado recauda en el territorio, y la creación de una Agencia Tributaria propia consorciada con la del Estado. A partir de ese momento, el invocado principio de equidad obligaba a reconsiderar el modelo de 2002, pues el resto de las comunidades quedaban en peores condiciones que la catalana.

El 30 de diciembre de 2008, el gobierno presentaba un texto base para el nuevo modelo de financiación de las CCAA. Durante la primera mitad del mes, el jefe del gobierno completó una ronda de conversaciones con cada uno de los presidentes autonómicos, en un esfuerzo por sumar adhesiones antes de enviar el proyecto al CPFF, que es el organismo responsable de la aprobación del texto definitivo y de la asignación de cantidades a cada uno de los fondos. El procedimiento seguido es doble: en una primera fase el presidente del gobierno ha negociado por separado con cada uno de los presidentes de las CCAA —y con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla—, en una segunda fase, en el seno del CPFF, los representantes del gobierno negociarán con todos los representantes de cada uno de los gobiernos autonómicos.

¿Un modelo para el 2009?

Más allá de las cuestiones de procedimiento, no cabe duda de que el nuevo modelo mejora el anterior y se adecua más a la realidad española actual. Por una parte, mantiene los principios establecidos en la Constitución y desarrollados en la LOFCA y, por otra, es un modelo realista que se ajusta a tiempos y circunstancias. En una época de bonanza económica, como la inmediatamente anterior, cuando España crecía al 3%, con fuertes tasas de actividad y, consecuentemente, con

Un nuevo modelo de financiación autonómica

mayor recaudación fiscal, el endeudamiento de las CCAA se mantuvo dentro de unos límites razonables e incluso tendió a decrecer. Muchos creyeron que la bonanza sería indefinida y desde el gobierno se pronosticó en 2007 que, a partir de 2009, el crecimiento de los ingresos tributarios compensaría los crecientes gastos sociales, particularmente del sanitario, que crece a elevadas tasas en todas las regiones.

Pero ha llegado un 2008 y un 2009 en el que los resultados del primero y las previsiones del segundo en nada se parecen a las anteriores. La crisis productiva y el paro han quebrado todas las previsiones de recaudación tanto en la Administración central como en las administraciones periféricas. Las CCAA, en consecuencia, recaudan menos al mismo tiempo que deben hacer frente a mayores gastos sociales. El problema financiero se agrava cada mes y no admite aplazamiento.

El nuevo modelo exige realismo financiero (equilibrio entre gastos e ingresos), con lo que cumple mejor que el modelo precedente el principio de suficiencia financiera establecido por la LOFCA y al mismo tiempo se presenta, con más claridad que el anterior, como un desarrollo de los artículos 56 y 58 de la Constitución, que obligan respectivamente a la solidaridad entre todos los españoles y a la corrección de los desequilibrios.

Una de las novedades más importantes del nuevo modelo es la mayor participación de cada CCAA en el porcentaje de los tributos del Estado que se recaudan en ella. A partir de 2009, se generalizan a todas las comunidades los porcentajes establecidos en el Estatuto catalán: cada comunidad gestionará el 50% de lo que en su territorio se recaude por IRPF y por IVA, y el 58% de los Impuestos Especiales, lo que representa un incremento considerable de estos porcentajes sobre la situación anterior.

En el nuevo modelo las CCAA adquieren mayor capacidad normativa en materia de tributos y se implican así más en la tarea recaudatoria. Pone así mismo énfasis en la convergencia entre comunidades, de manera que tiendan a aproximarse las rentas *per capita* de las más pobres y las más ricas. En la aplicación práctica de este principio es deseable que se incorpore también la cautela exigida por los negociadores del Estatuto catalán, según la cual, la corrección de los

desequilibrios no podrá empeorar el orden relativo de riqueza que las CCAA ocupaban antes de la corrección.

Con nuevos fondos

El modelo propuesto por el gobierno establece una serie de fondos específicos que, en realidad, pueden considerarse como un desglose operativo de los planteamientos de la LOFCA y sus modificaciones. Muchos de ellos tienen que ver con la experiencia acumulada en la aplicación de la Ley de Dependencia, ya que se ha comprobado que en muchas CCAA su aplicación es deficiente por falta de fondos.

Con el fin de resolver éste y otros problemas, el nuevo modelo de financiación autonómica prevé que el Estado aporte a cada comunidad fondos adicionales en función de la población dependiente y de las necesidades surgidas por la integración de inmigrantes y minorías.

Estos fondos son los siguientes:

El *Fondo de garantía de servicios fundamentales*, por el que se pretende asegurar la financiación de los servicios esenciales a todos los ciudadanos. Con respecto a él, el Estado central se compromete a cubrir el déficit contraído por las CCAA a causa de la prestación de los servicios básicos de educación, sanidad y asistencia social.

El *Fondo de eficiencia autonómica*, por el se asignarán recursos a cada comunidad según el coste de los servicios transferidos, calculado según un estándar de eficiencia (relación entre el dinero gastado y el volumen y calidad de los servicios prestados) todavía no determinado.

El *Fondo de convergencia (competitividad y cooperación)*, por el que por una parte se trata de incentivar la eficacia de gestión de las CCAA y, por otra, se trata de repartir un porcentaje en proporción inversa, según ponderación, a la renta regional.

Los *Fondos variables de ajuste*, que se constituyen con el fin de financiar el coste superior que, para la prestación de los mismos servicios, representan algunas variables en las que las CCAA se diferencian notablemente. Las diferencias a considerar serían: población, superficie, dispersión de la población, envejecimiento, insularidad, número de unidades administrativas de cada CCAA, pobreza relativa...

Algunos riesgos

En general, la presentación del nuevo modelo ha sido condicionalmente bien acogido, a falta de conocer las concreciones numéricas que se desprenden de él. No obstante, sobrevuelan en el horizonte determinadas incertidumbres.

La primera de ellas proviene de los problemas sin resolver que se van acumulando sobre el modelo anterior: ¿Qué confianza puede generar un texto como el que estamos considerando cuando el gobierno central adeuda todavía a varias CCAA importantes cantidades que debió satisfacer según el modelo anterior? Parece que deberían resolverse las demandas formuladas en este sentido por Madrid, Murcia y otras comunidades, antes de que el nuevo modelo inicie su andadura.

La segunda tiene que ver con la ocasión que ha provocado el nuevo modelo: ¿Hasta dónde llegará la observación formulada por los nacionalistas catalanes de que el *fondo de convergencia* creado puede no ser coherente con el modelo financiero que se consagra en su Estatuto? Estamos ante dos normas del Estado que pueden entrar en conflicto y, en caso de que se produzca el conflicto entre ambos textos, está claro que prevalece la ley de rango superior, en este caso el Estatuto. ¿Cómo queda en ese caso el texto hoy en negociación?

La tercera se relaciona con la enorme cuantía de dinero público que se encuentra en juego y de la experiencia política acumulada en este tipo de repartos: ¿Hasta dónde llegará el interés egoísta o el favoritismo político a la hora negociar y administrar cantidades tan ingentes de dinero público como el que hará fluir por el nuevo modelo financiero? ¿Qué órgano público y con qué garantías controlará eficazmente el gasto público generado por el sistema? Si hasta ahora existían amplias regiones de opacidad, es previsible que éstas, al aumentar los fondos, se pueden agrandar.

Elaborado con carencia de un debate más amplio

Después de treinta años de democracia, parecería razonable que no se legislara sobre la financiación de un modelo de Estado sin considerar antes las virtudes y los vicios de éste. Si bien la Constitución abrió las

puertas de esta nueva forma de organización política que es el Estado de las Autonomías, hora es de revisar la situación a la que se ha llegado. En principio, un cambio tan importante en el modelo de financiación parece ofrecer una buena oportunidad para debatir sin catastrofismos sobre temas tan importantes como los efectos sociales a medio y largo plazo, el incremento de coste en la administración que representa el incremento del número de cargos y funcionarios autonómicos, la viabilidad económica del modelo, la existencia de una eficiencia real en el control del gasto con la proliferación de centros de gasto, etc.

La perspectiva en la que se ha elaborado el nuevo modelo, anula cualquier planteamiento de fondo que trate de evaluar la realidad existente. Y esta ausencia se agrava más cuando la crisis económica acentúa más las necesidades financieras del Estado central sobre las propias de las CCAA. La caja única de la Seguridad Social es un fondo intocable: las pensiones y los subsidios de desempleo serán siempre una obligación del Estado. Si ahora, al mismo tiempo que crecen sus vencimientos, se adelgazan sus entradas por falta de recaudación y, además, se incrementa el dinero que se cede a las CCAA, es legítimo plantearse si no estamos contribuyendo a poner en riesgo los bienes más preciosos del estado de bienestar.

Además, todas estas cuestiones tienen una plataforma lógica de discusión, propuesta y control que es el Senado. De ahí que se vea cada vez más necesaria una reforma que lo convierta en la auténtica cámara territorial, en ese lugar en el que se sustancien todas las cuestiones relativas a la articulación entre los diversos territorios y el conjunto de todos ellos. La financiación de las CCAA —presupuesto, ejecución y control— debería constituir el núcleo de la actividad parlamentaria de los senadores. ■