

# **CAMBIO EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. José Barea Tejeiro\*

## **A) PROBLEMAS DEL ACTUAL MODELO DE FINANCIACIÓN**

1. El primer problema es muy complejo y oscuro, porque parte de una restricción inicial denominada *statu quo* que da lugar a que en cada reforma, las distintas Comunidades Autónomas no deben perder recursos respecto al Modelo anterior con independencia de la estimación de sus necesidades.

2. El segundo es que da lugar a un reparto muy desigual y arbitrario de los recursos.

3. La responsabilidad financiero-fiscal de las Comunidades Autónomas ha fracasado, produciendo elevados déficits y crecimiento de la Deuda.

4. La disciplina exigida por la Ley de Estabilidad Presupuestaria ha sido incumplida por la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

5. No se han implantado mecanismos de copago en las prestaciones de servicios sanitarios, educación, servicios sociales, que habrían dado lugar a una disminución de los déficits de las Comunidades Autónomas.

6. No se han implantado sistemas de control de los ingresos y gastos, con pérdidas de eficacia y eficiencia en la actuación de las Comunidades Autónomas.

---

\* Sesión del día 15 de octubre de 2013.

7. Todas las Comunidades Autónomas tienen graves desequilibrios financieros, especialmente desde el nacimiento de la crisis, si bien, se dan entre ellas, diferencias importantes en la cuantía del déficit y en la magnitud de la deuda acumulada.

## **B) ANÁLISIS DE LA DOCTRINA SOBRE UN NUEVO MODELO**

Varios autores han propuesto reformar el actual sistema, tomando como ejemplo el modelo alemán vigente, en el cual la nivelación entre las distintas regiones se realiza a través del sistema de compensación financiera interterritorial que tiene como finalidad paliar las desigualdades de los *länder* con menor capacidad financiera.

Sin embargo, para algunos es peligroso importar una institución desgañándola del sistema del que nace, ya que existen diferencias sustanciales entre los sistemas español y alemán que dificultaría tomar algunos aspectos del germano para insertarlo en el nuestro sin provocar distorsiones.

Por ese motivo, han sido varias las propuestas destinadas a reformar la financiación autonómica que pasamos a mencionar:

El profesor Zabalsa elabora un modelo que trata de optimizar el esfuerzo fiscal de las Comunidades Autónomas. El actual modelo de financiación posee ya un mecanismo de incentivación del esfuerzo fiscal puesto que las Comunidades Autónomas pueden disfrutar íntegramente de la diferencia positiva entre la recaudación efectiva y la normativa; el autor propone reforzar este mecanismo de incentivación a partir de una nueva transferencia que sustituya a la anterior y que premie el esfuerzo fiscal en mayor medida que el mecanismo actual.

Para el profesor Corona, las Comunidades Autónomas deben disponer de altas cuotas de poder tributario, siendo los impuestos directos los únicos instrumentos capaces de garantizar los niveles de suficiencia a la vez que el ejercicio de la responsabilidad política y fiscal de las regiones para respetar el principio de no incremento de la presión fiscal global, los impuestos estatales deberán reducirse sustancialmente de forma que se genere un espacio fiscal susceptible de ser ocupado por la tributación autonómica.

El profesor Monasterio considera que la consecución de un grado adecuado de corresponsabilidad fiscal es una cuestión clave en un país descentralizado como el nuestro, tanto para asegurar un ejercicio real de la autonomía competencial y de gasto, como para una asignación eficiente de los bienes públicos. Para instrumentarla, dice, es necesario buscar impuestos que impidan

la exportación fiscal o que dañen la unidad de mercado interior, además de minimizar los costes de administración.

Para la profesora Maite Vilalta, uno de los méritos del acuerdo de 2009 sobre Financiación de las Comunidades Autónomas fue dar una definición clara del principio de equidad, que es conseguir que los gobiernos autonómicos dispongan de un volumen similar de recursos para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar, realizando un mismo esfuerzo fiscal.

En 2009 se estimó que el peso del gasto autonómico ligado a la prestación de los servicios de Educación, Sanidad y Servicios Sociales representaba con relación al total del gasto autonómico el 75%. Como quiera que dicho porcentaje determina el grado de solidaridad, es conveniente que se realicen cálculos rigurosos que muestren si el citado porcentaje permanece invariable o con ligeras alteraciones. La revisión de dicho porcentaje es fundamental para conocer si el grado de solidaridad ha sufrido o no alguna alteración.

El profesor José María Rotellar considera que la disfunción que supone el modelo actual, donde los incrementos de capacidad fiscal no se traducen en incrementos de la financiación final, ya que se diluyen a través de una mayor aportación al Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales (Educación, Sanidad y Servicios Sociales) y a los Fondos de Convergencia, perdiendo relevancia la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

El profesor Ángel de la Fuente estima que el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común genera un reparto muy desigual y arbitrario de recursos entre regiones, pues con datos del 2010, existe un abanico de 25 puntos porcentuales entre la regiones mejor y peor tratadas por el sistema que no tienen nada que ver con diferencias en factores de coste ni con los ingresos tributarios brutos de los distintos trritorios.

Esta falta de equidad en el sistema es consecuencia del arbitrario reparto de las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas, que se distribuyen a través de una complicada y poco transparente maraña de Fondos.

Para resolver esta situación, propone el autor eliminar los Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad, sustituyéndolos por un único Fondo de Nivelación Vertical que reduciría las disparidades de financiación según el criterio de población ajustada.

El nuevo modelo da un renovado impulso a los principios de solidaridad e igualdad entre todos los ciudadanos, reforzándolos mediante el establecimiento de un mecanismo explícito para garantizar de manera estable en el tiempo la igualdad de todos los españoles en el acceso a los servicios públicos fundamentales.

Los principales rasgos que, según el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>1</sup>, definen el nuevo modelo de financiación y son los siguientes:

1. Aumento de la autonomía y la corresponsabilidad: Para ello se amplía la participación de las Comunidades Autónomas en los principales recursos tributarios (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) y se incrementa su capacidad normativa en la medida de lo posible.
2. El nuevo modelo de financiación se instrumenta mediante dos fondos principales que atenderán a objetivos complementarios:
  - *Garantía de igual financiación de los Servicios Públicos Fundamentales para todos los ciudadanos*, independientemente de la Comunidad Autónoma donde residan. Esta garantía permitirá anualmente que la evolución de los recursos se adapte a las necesidades, contribuyendo al equilibrio territorial en el desarrollo del Estado del Bienestar y proporcionando a los ciudadanos una mayor seguridad en el acceso a estas prestaciones fundamentales. Esta garantía se instrumenta mediante el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y para ello se definirá la recaudación normativa de manera más homogénea y representativa que la del sistema vigente.
  - *Suficiencia global y respeto del “status quo”* en la financiación de todas las competencias que han sido transferidas, que se instrumenta mediante el Fondo de Suficiencia Global.
3. Se crean, además, dos Fondos de Convergencia autonómica con financiación adicional que aporta el Estado con el objetivo de reducir diferencias en financiación de las Comunidades Autónomas y conseguir una mayor igualdad:
  - *Fondo de Competitividad*: que reforzará la equidad y eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos reduciendo las diferencias en financiación per cápita entre Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que incentivará la autonomía en todas y cada una de las Comunidades Autónomas.
  - *Fondo de Cooperación*: para complementar al Sistema de Financiación en el fortalecimiento del Estado del Bienestar y cumplir con el objetivo último de facilitar la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos.

---

<sup>1</sup> Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación.

## **C) BALANZAS FISCALES**

Aunque este tema no cae dentro del ámbito de la financiación de las Comunidades Autónomas, sin embargo vamos a hacer una referencia a las mismas por la confusión que se está creando entre ellas, la utilización de sus resultados con fines políticos y, lo que me resulta más preocupante desde el punto de vista académico, es la utilización de metodologías que no están soportadas en un rigor científico y sí están orientadas a justificar unos resultados, definidos *a priori*, aunque para ello se tenga que utilizar criterios que no están en coherencia con la metodología aplicada internacionalmente y se pierda la comparabilidad de los resultados.

Fui uno de los primeros profesores españoles que abordaron el tema de las Balanzas Fiscales en España, estableciendo una metodología para el cálculo de las mismas en las relaciones Comunidades Autónomas y Estado. Ese trabajo fue encargado por el profesor Fuentes Quintana y publicado por esta Real Academia.

## **D) REFLEXIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DEL GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS<sup>2</sup>**

La llegada de la crisis ha acentuado los problemas de financiación y gestión del gasto de las Comunidades Autónomas. La financiación de los Estados de la Unión Europea está sometida a la vigilancia de la Comisión Europea para ir comprobando que se van cumplimentando los techos de déficit marcados por la misma.

Mensualmente, todos los Estados miembros de la Unión Europea han de enviar a la Comisión la evolución de sus ingresos y gastos públicos de acuerdo con el formato señalado por la Comisión.

Para España, aparecen especificados tanto los ingresos como los gastos públicos de los siguientes agentes económicos: Estado, Organismos Autónomos Administrativos, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Centrándonos en las Comunidades Autónomas, las principales críticas, en las que coinciden la mayoría de los autores citados anteriormente, ponen de manifiesto que, tanto el modelo de financiación actual como los anteriores, son modelos complejos y oscuros, generan un reparto muy desigual y arbitrario de recursos entre regiones. También concluyen que la responsabilidad financiera

---

<sup>2</sup> Estudio Introductorio. Propuestas para la reforma de la financiación autonómica. Instituto de Estudios Económicos números 1 y 2 de 2013.

fiscal de las Comunidades Autónomas ha sido un fracaso; por lo tanto, hay que dotar a las Comunidades Autónomas de mejores instrumentos de control sobre sus ingresos y sus gastos.

## **E) BASES PARA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

Para la elaboración de este apartado he tenido en consideración algunas de las conclusiones que se refieren al modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de un trabajo que, dirigido por el profesor Jaime Lamo de Espinosa, he realizado conjuntamente con los académicos Pedro Schwartz, Ramón Tamames y Juan Velarde.

El citado trabajo ha sido entregado a la Entidad que lo ha encargado y, próximamente, se realizará su difusión pública y, dado que una parte del citado trabajo se refiere al tema de la intervención de hoy, así como la proximidad en el tiempo de este acto y la difusión del trabajo, he considerado que debería compartir con vosotros las conclusiones referentes al modelo de financiación cuya argumentación se expone con detalle en el citado trabajo y su reproducción superaría ampliamente el tiempo destinado a esta intervención.

### **PRINCIPIOS GENERALES**

Antes de desarrollar las Bases del Sistema de Financiación Autónoma, se considera conveniente hacer referencia a algunos principios que deben ser tenidos en consideración:

1. Las bases de cualquier sistema deben fundarse en los principios que siguen:
  - Igualdad de los ciudadanos, cualquiera que sea su territorio o autonomía, a disfrutar de los servicios básicos iguales en prestaciones y coste.
  - Ello obliga a que “A igualdad de necesidades y de presión fiscal las comunidades deberían disponer de los mismos recursos”.
  - Es función del Estado, Gobierno Central, asegurar esa igualdad en base a la propia Constitución.
  - La financiación debe basarse en la autonomía financiera, la solidaridad interterritorial, la corresponsabilidad, suficiencia y coordinación.
2. El mantenimiento del *statu quo* inicial no puede proseguir. Está demostrado que es una fuente de desequilibrios y diferencias entre

Comunidades Autónomas tal que ha habido que ir creando fondo tras fondo para complementar los recursos que asigna el viejo sistema, tomando como referencia de necesidad de cada Comunidad Autónoma su dotación tanto en servicios como en infraestructuras con las referencias anteriores al traspaso de competencia. Esta es la razón por la que las sucesivas revisiones del modelo de financiación, nunca han conseguido mitigar las desviaciones iniciales.

3. Dado que el Sistema2001 y el NSDA2009 no ha asegurado tal igualdad, como lo prueba que los recursos totales a competencias homogéneas y por habitante ajustado producen disparidades entre las Comunidades Autónomas mejor financiadas y la peor que según los años, oscilan entre 25 y 45 pp, tales diferencias deben ser compensadas a las Comunidades Autónomas financiadas por debajo de la media. Al menos para los años del nuevo sistema (2009-2013).
4. Los ingresos que nutren el Sistema deben seguir siendo los actuales:
  - Ingresos patrimoniales procedentes del patrimonio de cada Comunidad Autónoma unido a derechos privados, legados y donaciones (art. 72a) EACV).
  - Ingresos tributarios, ya procedan de tributos propios de las Comunidades Autónomas (art. 72b) y d) EACV), ya del rendimiento de tributos parcialmente cedidos por el Estado a la misma (art. 72c) EACV) en iguales o diferentes proporciones.
  - Los procedentes del endeudamiento público, que el art. 72g) refiere a la emisión de deuda y el recurso al crédito.
  - Transferencias de equilibrio o garantía procedentes de los Fondos o Fondo creado *ad hoc*.
5. El Gobierno debe asegurar que el nuevo Sistema, que los ingresos de las Comunidades Autónomas cedidos o aportados vía Sistemas (Fondos u otros) solo sirvan para satisfacer en condiciones de coste real objetivo y con el mayor grado de eficiencia el coste estándar derivados de aquellas competencias, exclusivas de las Comunidades Autónomas o cedidas, que son propias de cada Comunidad Autónoma. Cualquier otra competencia u órgano, empresa, fundación, etc., que una Comunidad Autónoma desee crear o mantener, duplicando las propias del Estado o de las Diputaciones o Ayuntamientos, creadas para escapar del control de la intervención o de la aplicación del criterio del déficit, solo podrá realizarse si a) es legal, b) si los fondos para financiarse proceden en exclusividad de sus propios ingresos o de impuestos sobre los que tiene capa-

cidad normativa y la Comunidad Autónoma decide elevarlos, debiendo en tal caso explicar a sus ciudadanos el porqué de tal elevación. Una norma de carácter estatal regulará el cómo debe proceder cada Comunidad Autónoma para tales elevaciones.

6. Dado que en todas las Comunidades Autónomas de régimen común el gasto en Sanidad, Educación y prestaciones Sociales es predominante (75-90% del gasto total) y dada la estrecha correlación entre tal gasto y la población, la variable “Población ajustada” debe ser la variable de reparto esencial. El modelo no ha de introducir variables o factores, cuya aplicación distorsione, de forma significativa, el resultado final y la incidencia real del factor población, sea este calculado en términos de ajustada o no.
7. Es por ello que para evitar situaciones de desamparo en los servicios básicos y para garantizar el principio de igualdad, los Servicios Públicos Esenciales (Sanidad, Educación y Bienestar Social) deben estar satisfechos en *igualdad de condiciones* para todas las Comunidades Autónomas, de forma que en las liquidaciones definitivas NO existirá un margen superior al +/-2% de financiación per cápita entre las mejor y las peor financiadas. Este principio será aplicable al nuevo sistema desde la fecha de su entrada en vigor pero deberá tener carácter retroactivo desde 2009.
8. Debe haber un único fondo de nivelación horizontal que no sea esclavo del *statu quo* que reparta la financiación estatal de acuerdo a criterios objetivos y razonables y que sitúe la financiación per cápita muy próxima a la media para el conjunto de las transferencias adicionales a las básicas, para cualquier territorio per cápita inferior a la media, un gasto fiscal inferior a la media y un esfuerzo fiscal igual o superior, la financiación por habitante ha de ser superior a la media. No se olvide que el actual Modelo hace depender a las Comunidades Autónomas, fundamentalmente, por la vía de los ingresos de la evolución de “su” economía, de forma que cuando este se comporta de forma positiva en crecimiento el modelo evoluciona en su totalidad en base a este crecimiento. En estos momentos muchas Comunidades Autónomas están en situación inversa, con unos ingresos que se han visto reducidos de manera ostensible y de forma inmediata, mientras que los gastos, por tener un comportamiento poco elástico han provocado un déficit importante durante los últimos ejercicios.
9. La entrada en vigor del nuevo modelo debería ser el 1 de enero de 2014. Todos los modelos anteriores (a excepción del 2001) han tenido un carácter quinquenal. La revisión quinquenal está reco-



gida en la ley 22/2009, de 18 de diciembre, que regula el actual Sistema de Financiación, en su Disposición Adicional 1ª y en la Disposición Transitoria 3ª, que alude al periodo 2009-2013. Y no parece tener sentido alterar esta condición en el momento en que quizá más falta hace modificar el Sistema de Financiación. De no cumplir este plazo y alargar la entrega del nuevo modelo a 2015 deben fijarse cláusulas de compensación interinas y hacerlas efectivas en el tiempo lo antes posible, incluso mediante liquidaciones a cuentas trimestrales.

10. Deben conocerse los cálculos del nuevo Sistema en base a simulaciones, de forma que se puedan establecer parámetros cuantitativos mediante tablas y gráficos que hagan previsible el comportamiento futuro del modelo.
11. Se debería establecer un Grupo de Trabajo Permanente, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que permita el análisis de la evolución dinámica, al menos trimestral, del modelo de forma que las Comunidades Autónomas no deban esperar 5 años para ver si el Modelo está funcionando correcta y equilibradamente.

### **DESARROLLO DE LAS BASES**

12. Seguidamente se desarrollan las BASES para el nuevo SFA.
13. El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas debe diseñarse para afrontar de forma conjunta y equilibrada los problemas de cada una de ellas y ofrecerles una solución realista respetando los principios básicos establecidos en la Constitución Española y la LOFCA.
14. El modelo de financiación autonómica es la base del Presupuesto de las Comunidades Autónomas, ya que constituye la partida más relevante del Presupuesto de Ingresos y, si se desea que las Comunidades Autónomas tengan equilibrio presupuestario, también constituye la base de los recursos que se pueden destinar a la financiación del coste de los servicios prestados por las Comunidades Autónomas; es decir, en la elaboración de todo presupuesto equilibrado debe producirse un proceso iterativo hasta alcanzar un equilibrio entre los ingresos que se pueden obtener y los gastos que se pueden financiar.
15. La primera pregunta a formularse es la siguiente: ¿El modelo actual de financiación de las Comunidades Autónomas permite realizar un

proceso iterativo entre el importe que se desea recaudar y el importe de los gastos en los que se tiene que incurrir para el cumplimiento de las obligaciones establecidas a las Comunidades Autónomas? Obviamente, la respuesta a esta pregunta es NO dado que el ingreso y el gasto tienen orígenes diferentes y evolucionan en caminos independientes cuya convergencia es dudosa e improbable.

16. Por todo ello, se debe encontrar una forma de obtener el equilibrio macroeconómico de la totalidad de los gastos de las Comunidades Autónomas con los ingresos tributarios del sistema y, en una segunda etapa, establecer los criterios para conseguir que ese equilibrio también se alcancen en todas y en cada una de las Comunidades Autónomas, además de respetar los principios de equidad y solidaridad que deben guiar el sistema de financiación.

### **DISEÑO DEL FUTURO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

17. En aplicación del principio de que todo ciudadano español tiene derecho a recibir los mismos servicios, con independencia del lugar de residencia —ver CE— debe ser el Estado el que determine los servicios que se deben incluir en este derecho y por lo tanto, el nivel de prestaciones que se consideran imprescindibles en educación, sanidad, asuntos sociales, etcétera.
18. Posteriormente, se debe establecer el coste estándar de la prestación de estos servicios (de forma equivalente a la realización de Presupuesto a nivel nacional de los servicios citados) y comprobar que es coherente con la recaudación fiscal obtenida por el Estado más la recaudación teórica obtenida por los impuestos transferidos a las Comunidades Autónomas (aplicación del tipo de gravamen considerado el adecuado por el Estado) de conformidad con el modelo de previsión de la evolución de la economía del país.
19. Si el ingreso esperado no fuese suficiente para la financiación de estos gastos se pone de manifiesto que el Estado debe adoptar el acuerdo de reducir las prestaciones mínimas, buscar otras fuentes de financiación o aceptar la existencia de déficit en el cierre del Presupuesto de las Comunidades Autónomas.
20. La distribución del Presupuesto del gasto global entre las diversas Comunidades Autónomas se realizará aplicando los indicadores que se han considerado más apropiados para estimar la demanda de estos servicios; es decir, en función de la población ajustada o

unidad de necesidad para la sanidad, en función de la población en periodo de formación para la educación, etc. Estos indicadores tienen en consideración el impacto de la distribución de la población, insularidad, etc. Tal y como se ha establecido en el sistema de financiación de 2009 y con las mejoras técnicas que los estudios elaborados con posterioridad pongan de manifiesto.

21. Por lo tanto, se dispone de un estándar de gasto para las unidades de necesidad de cada Comunidad que debe ser el importe del presupuesto de gasto de cada Comunidad Autónoma para estos servicios que van a ser financiados por el Estado. En conclusión, se dispone de un criterio objetivo para asignar a cada Comunidad Autónoma un importe muy relevante de los recursos financieros recaudados en condiciones de equidad y se cumplirá el principio de suficiencia dado que el Estado aporta a cada Comunidad los recursos adecuados para la prestación de los servicios que tiene transferidos.
22. Esta metodología garantiza que el déficit que pueda tener una Comunidad Autónoma no estará fundamentado en la ausencia de recursos para financiar el gasto de estas funciones y, en todo caso, estará provocado por una gestión ineficiente de los recursos transferidos, el incremento de prestaciones decidido por la Comunidad o por incurrir en otros conceptos de gastos cuyo importe no se pueda financiar por los recursos propios de la Comunidad; es decir, todos los conceptos tienen un factor común que es la autonomía de Comunidad en la toma de las decisiones del gasto, las cuales deben de ser coherentes con los ingresos propios de acuerdo con el principio de corresponsabilidad fiscal.
23. Obviamente, el importe indicado es una parte de los ingresos totales, motivo por el cual se indicará con posterioridad los criterios que se deben aplicar para complementar la totalidad de los gastos de la Comunidad que el Estado considera que deben ser financiados con impuestos generales, considerando conveniente enfatizar el incentivo que incorpora este sistema en la gestión eficiente de los recursos asignados a las funciones básicas de sanidad, educación y servicios sociales.
24. Hasta ahora se ha realizado la asignación de los recursos en función del coste histórico (concepto clave para la realización de determinadas reivindicaciones históricas de insuficiencia de financiación del sistema) o el *statu quo*, y no en función del coste estándar, el cual puede diferir de unas Comunidades a otras. Precisamente, esa diferencia pone de manifiesto que no todas las Comunidades gestionan

el gasto público con la misma eficiencia. Si se considerase esta parte del presupuesto de forma aislada (el gasto y su financiación), las Comunidades más eficientes deberían generar superávit, el cual lo podrían aplicar al incremento de las prestaciones o a la financiación de otros servicios y las Comunidades menos eficientes tendrán que incrementar su presión fiscal local reclamando a sus ciudadanos un mayor pago de impuestos y estarán en la obligación de explicar que esta mayor recaudación está provocada por su ineficiencia en la gestión del presupuesto, disponiendo los ciudadanos de información relevante para elegir a sus representantes en las próximas elecciones.

25. Periódicamente, se tiene que comparar el coste incurrido por todas las Comunidades con el coste estándar, con el objeto de asegurar que el principio indicado con anterioridad se mantenga estable en el tiempo.
26. Desde el punto de vista teórico se puede considerar conveniente la introducción de un incentivo mayor para fomentar la eficiencia en la gestión del gasto, de forma que el Estado tenga competencia para realizar recomendaciones a las Comunidades peor gestionadas sobre la implantación de políticas públicas que han sido exitosas en otras Comunidades, con la finalidad de mejorar la eficiencia y disponer de facultades sancionadoras si los representantes de la Comunidad renunciasen a su implantación (criterio similar al aplicado por la Unión Europea con los países que tienen importantes desequilibrios económicos y presupuestarios).
27. Esta misma metodología debe ser aplicada a las nuevas políticas públicas que el Gobierno encomiende a las Comunidades Autónomas, de forma que cada política tenga una evaluación del coste de ejecución y la dotación de los recursos adicionales equivalentes o la supresión de otro concepto de gasto por el mismo importe. Esta disciplina presupuestaria es imprescindible si se desea eliminar, o al menos, mantener controlado, el déficit de las Comunidades Autónomas.
28. El modelo debe ser objeto de actualización anual, tanto por la estimación de la evolución de la recaudación como por la evolución de la población y su incremento en el año, en general, de todas las variables consideradas en el coste estándar para la prestación del servicio y en las unidades de necesidad consideradas para la dotación de los recursos adecuados.
29. Para la financiación del resto de los costes de funcionamiento de la Comunidad Autónoma también se debe establecer un estándar (número de miembros del Parlamento Autonómico, etc.), de forma

que todas las Comunidades actúen con los mismos criterios de austeridad.

30. La Comunidad debe ser corresponsable fiscal con la Administración Central y este principio de corresponsabilidad debe aplicarse de forma que los gastos considerados de carácter necesario para todas las Comunidades sean financiados con impuestos generales y los incurridos por decisiones del Gobierno Autonómico (por ejemplo, televisiones públicas, Embajadas distintas a las del Estado, campañas de difusión de la Comunidad, etc.) sean financiadas con impuestos propios de la Comunidad.
31. Cada Comunidad debe realizar la clasificación de los gastos indicados con anterioridad y justificar ante el Estado que dispone de capacidad recaudatoria para la financiación del resto de los gastos y, si no cumplierse su compromiso se debe atribuir al Estado la capacidad para penalizarle en el modelo de financiación generando un desincentivo al desarrollo de políticas de decisión descentralizada financiadas con deuda o impuestos generales.

### **CONSIDERACIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

32. El Estado y las Comunidades Autónomas deben disponer de un Plan de Inversiones de carácter plurianual, concretando en cada presupuesto las inversiones de ejecución anual.
33. El importe de las inversiones tiene un gran impacto en la economía regional, tanto desde el momento de su ejecución en el que se genera una actividad económica que, a corto plazo, va a proporcionar un incremento de la renta local, empleo y mayor recaudación fiscal y, a medio plazo, fomentarán el crecimiento de la región y, en muchos casos, también pueden influir en el coste o prestación de los servicios que se financiarán con el coste estándar comentado con anterioridad.
34. Se debe analizar la rentabilidad económico-social de cada una de las inversiones y conseguir que se ejecuten en función de esa variable, de forma que contribuyan al desarrollo de las regiones más deprimidas y se atiendan, de forma prioritaria, las de mayor necesidad social en lugar de realizar una distribución del presupuesto en función del PIB regional.
35. Periódicamente y con un horizonte a medio plazo (por ejemplo cinco años) se puede analizar la distribución regional para com-

probar que la priorización de las inversiones por el criterio de rentabilidad económico-social es compatible con el objetivo macroeconómico de convergencia en renta de las regiones más deprimidas.

36. En conclusión, el presupuesto de inversiones y sus impactos en el desarrollo económico de la región también deben ser incluidos en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

### **EFFECTOS DE LAS IMPERFECCIONES DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN ANTERIORES Y DE LA DEUDA EN CIRCULACIÓN.**

#### **RÉGIMEN TRANSITORIO**

37. Las imperfecciones de los modelos anteriores han obligado a determinadas Comunidades Autónomas a acudir al endeudamiento para financiar gastos corrientes por insuficiencia del modelo de financiación; por lo tanto, se tendrá que elaborar un Plan de Viabilidad para cada Comunidad Autónoma que permita alcanzar el equilibrio presupuestario en el plazo establecido por la Unión Europea. Y mantener techos de endeudamiento muy severos.
38. Se deben analizar las causas que han originado el endeudamiento y separar entre las imputables a la insuficiencia de la financiación generada por los modelos anteriores y la provocada por decisiones políticas de la Comunidad orientadas al incremento de servicios a sus ciudadanos o a la financiación de inversiones, cuyo impacto económico se limita, principalmente, al territorio de la Comunidad cuyo principal interés debe ser abonado con impuestos recaudados en aplicación de la autonomía legislativa concedida a la Comunidad.
39. Este concepto es diferente de la reclamación realizada por otras Comunidades de Deuda Histórica que estaría justificada por el incorrecto funcionamiento de los sistemas anteriores, cuyo importe debe ser considerado como el saldo inicial de la Comunidad (favorable o desfavorable) que debe ser reconocido por el Consejo de Política Fiscal y Financiera y, en consecuencia, incorporado al nuevo modelo.
40. Este criterio permite introducir un matiz al principio de *statu quo*, ya que las Comunidades que han recibido la financiación adecuada de conformidad con el estándar no verán alterados sus ingresos y,

solamente, las que han recibido un importe inferior o superior al estándar verán reflejado este impacto en la aplicación del modelo de financiación para el próximo periodo de tiempo.

### **INCORPORACIÓN DE CRITERIOS POLÍTICOS**

41. La propuesta del modelo descrito se apoya en los principios establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas como son los de equidad, solidaridad y suficiencia financiera, desarrollando una metodología que permite asignar los recursos económicos, así como las obligaciones de gastos sociales de forma equilibrada, tanto en el momento inicial como en los posteriores, asegurando una actualización de la financiación y de las prestaciones para respetar el principio de suficiencia financiera y conseguir el equilibrio presupuestario.
42. Es conocido por todos los ciudadanos que el modelo de financiación autonómico está influenciado por negociaciones políticas; pues bien, se considera que también es un derecho la transparencia en las decisiones públicas; por lo tanto, tienen derecho a conocer el sistema de cálculo, las bases de partida, el resultado de las negociaciones, el efecto que las mismas provocan en los ciudadanos y, los políticos intervinientes en la negociación, deberán expresar públicamente las razones en las que se fundamentan los cambios introducidos.
43. El modelo indicado respeta el principio de solidaridad ya que financia el coste de las prestaciones sociales de cada ciudadano sin distinción por el lugar de residencia, o por la capacidad recaudatoria de cada Comunidad Autónoma. Dado que ha habido bastantes manifestaciones públicas diciendo que había que poner límites a esta solidaridad, debe ser en este apartado del modelo dónde se realice la citada modificación (en el caso de que la mayoría de los ciudadanos la considere necesaria) e identificar con el máximo detalle este importe y el impacto económico generado en las Comunidades que restrinjan la solidaridad así como en el resto de las Comunidades.
44. El modelo debe ser sencillo, sin letra pequeña complementaria y todos los cálculos deben hacerse públicos (no solamente el resultado final de la aplicación del modelo) de forma que prime el principio de transparencia y predictibilidad del modelo para realizar la planificación adecuada de las transacciones económicas.

45. De forma similar debería ser analizado cualquier otro motivo de alteración en la asignación de los recursos entre Comunidades, como puede ser la capacidad recaudatoria de la Comunidad, la correlación de gastos en función del PIB autonómico, el fomento de la actividad económica de las Comunidades de menor renta per cápita para conseguir la convergencia económica, etcétera.