

# FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

## UN COMENTARIO SOBRE LA REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Julio López Laborda*

### Introducción

Tras un dilatado proceso de negociaciones bilaterales, selectivo y poco transparente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprobó el 15 de julio de 2009 el *Acuerdo 6/2009, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía* (en adelante, Acuerdo), con efectos desde el 1 de enero de 2009.<sup>1</sup> Las novedades que incorpora ese texto se introducen en nuestro ordenamiento jurídico mediante 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* y 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* (en adelante, Ley de Financiación). Aunque el Acuerdo contó con la abstención de seis Comunidades Autónomas (Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana) y de la Ciudad Autónoma de Melilla, todas las Comisiones Mixtas han dado su conformidad al nuevo sistema.

Sin duda, el nuevo modelo (al que me referiré como Modelo de 2009) es el más complicado de los cinco aprobados durante la vigencia del denominado «período definitivo» de financiación autonómica, seguramente debido a la dificultad de cohesionar demandas de índole técnica y política muy variada y difícilmente compatibles. Esa complejidad del modelo dificulta sobremanera la comprensión de su lógica y estructura y la estimación de sus consecuencias financieras para las comunidades autónomas.

El objetivo del presente trabajo es describir con algún detalle y valorar los cambios introducidos por el Modelo de 2009 con respecto al modelo vigente hasta ahora (que identificaré como Modelo de 2001). Para que la exposición resulte más sencilla, basaré la comparación de los sistemas en dos esquemas que sintetizan su estructura básica respectiva.<sup>2</sup>

---

1. El texto completo del Acuerdo puede consultarse en Consejo de Política Fiscal y Financiera (2009).

2. Existen algunas evaluaciones preliminares de la propuesta presentada por el gobierno central en diciembre de 2008, sobre la que se basa el presente Acuerdo: véase Cantalapiedra y Borraz (2009), López Laborda (2009a) y Pedraja (2009). Para un análisis más detallado y técnico del Modelo de 2009, puede consultarse de La Fuente (2009a, 2009b) y López Laborda (2009b, 2010).

### El Modelo de 2001. Condicionantes de la reforma

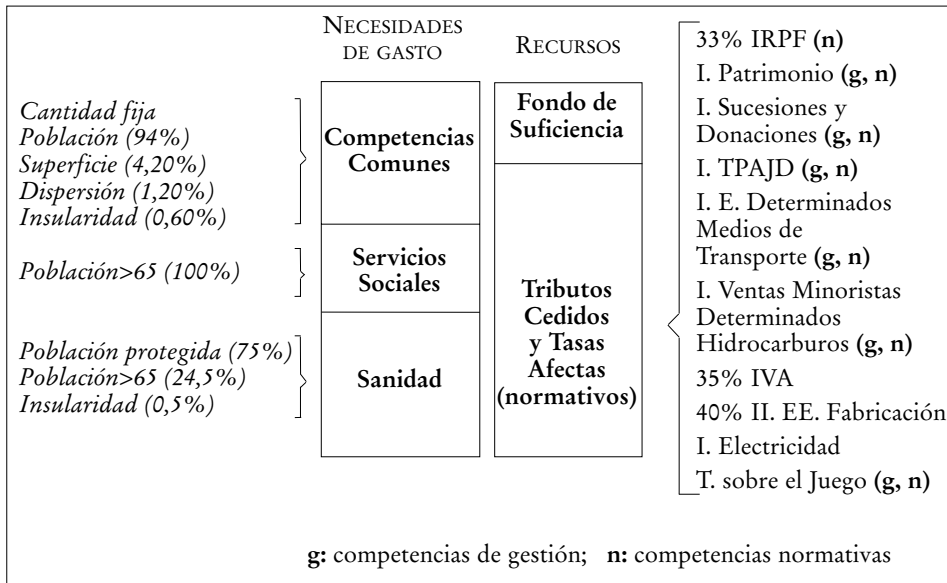
Como se aprecia en el Esquema 1, la estructura básica del Modelo de 2001 está integrada por tres elementos: las necesidades de gasto, los tributos cedidos y el fondo de suficiencia. En el año base (1999), se calculan las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma aplicando determinados indicadores a cada uno de los tres bloques de competencias regionales: comunes, sanidad y servicios sociales. Esas necesidades se financian con la recaudación normativa de los tributos cedidos y las tasas afectas y con el fondo de suficiencia, positivo o negativo, que actúa como una transferencia de nivelación. El fondo de suficiencia no es objeto de recálculo anual, sino que evoluciona a lo largo del tiempo a la misma tasa que los ingresos tributarios del Estado (ITE).

Es evidente que el Modelo de 2001 presentaba numerosas deficiencias técnicas que justificaban sobradamente su revisión, en aspectos tales como la cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas, la determinación de su capacidad fiscal, el funcionamiento dinámico del modelo o la extensión y calidad de la descentralización tributaria.<sup>3</sup> Pero también hay que referirse a un condicionante adicional de la reforma, de carácter jurídico-político: el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía, iniciado en 2006 con la Comunidad Valenciana y Cataluña y continuado, por el momento, en 2007, con las Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León. Al regular su hacienda, los nuevos Estatutos se pronuncian sobre los elementos esenciales del modelo de financiación autonómica examinados más arriba: los criterios que deberían emplearse para cuantificar las necesidades de gasto regionales, el ajuste dinámico del modelo, la ampliación de las competencias tributarias autonómicas, etc. Hay una norma estatutaria especialmente relevante, ya que ha condicionado decisivamente la estructura del nuevo modelo de financiación autonómica. Se trata del artículo 206.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que pretende limitar la nivelación entre Comunidades Autónomas a «los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar». Este precepto se ha reproducido en los Estatutos de las Islas Baleares, Andalucía y Aragón, pero con un matiz que ha resultado importante, ya que estos Estatutos (como también los de la Comunidad Valenciana y Castilla y León) recogen adicionalmente, con diversas fórmulas, la garantía de la financiación suficiente para la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos. Como comprobaremos –y discutiremos– en la siguiente sección, el Modelo de 2009 se presenta en el Acuerdo como el instrumento que permite satisfacer ambas exigencias, haciendo compatible la nivelación limitada a los servicios esenciales con la suficiencia global.

---

3. Las valoraciones del Modelo de 2001 realizadas por el gobierno central y algunas comunidades autónomas están publicadas en las *Memorias de actuaciones del CPFF de los años 2006 a 2008*. Pueden consultarse en la siguiente dirección: <http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Informes%20y%20Memorias/Paginas/Memorias%20de%20actuacion.aspx>.

ESQUEMA 1. EL MODELO DE 2001: ESTRUCTURA BÁSICA



### El Modelo de 2009: descripción y valoración

Tal y como refleja el Esquema 2 (siguiente página), la estructura básica del Modelo de 2009 sigue estando integrada por los mismos tres elementos fundamentales presentes en el Modelo de 2001. A partir de ese Esquema, podemos identificar los cambios más significativos introducidos por el nuevo modelo de financiación.

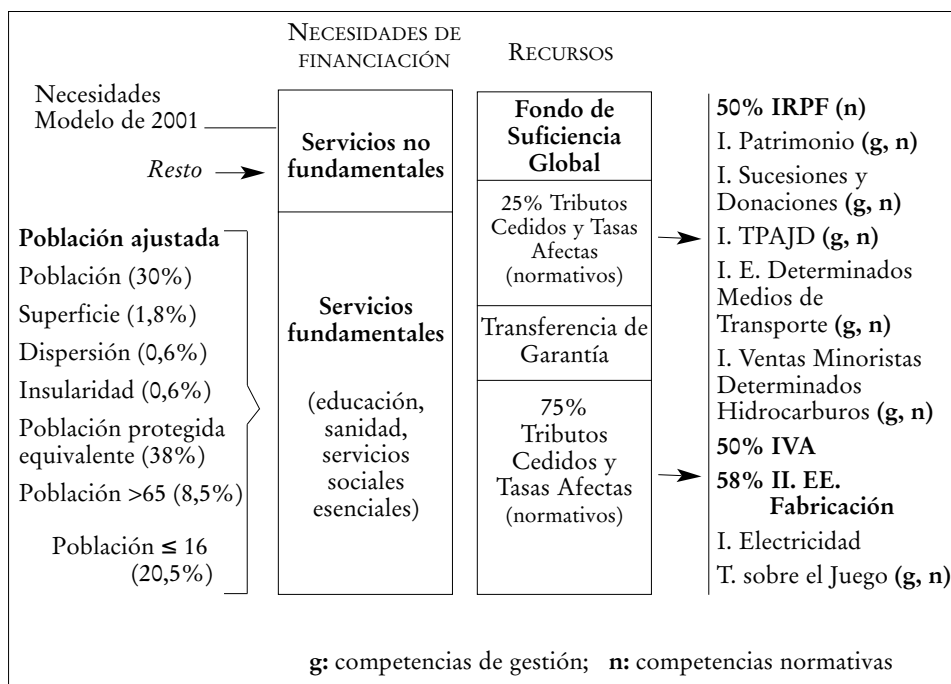
#### *Las necesidades globales de financiación en el año base. Recursos adicionales*

El Modelo de 2009 incrementa las necesidades globales de financiación de todas las Comunidades Autónomas.<sup>4</sup> El Estado aporta un volumen muy importante de recursos adicionales (unos 8.600 millones de euros en valores de 2007, el año base del sistema),<sup>5</sup> cuya distribución entre las comunidades se realiza atendiendo a diversos criterios, en valores de 2009: la población ajustada de cada comunidad, la variación de esa variable entre 1999 y 2009, la población potencialmente dependiente, el número de personas reconocidas como dependientes

4. En lo sucesivo, mantendremos esta denominación de «necesidades de financiación», en lugar de «necesidades de gasto», ya que esta última tiene un sentido muy preciso que, como comprobaremos en el siguiente epígrafe, no siempre resulta aplicable en el nuevo modelo de financiación: las necesidades de gasto son el gasto que debe realizar una comunidad autónoma para prestar a sus ciudadanos un nivel de los servicios de su competencia equiparable a las restantes comunidades. Sólo en el bloque de financiación de servicios públicos fundamentales cabe hablar de necesidades de gasto en sentido estricto.

5. Todas las estimaciones sobre las aportaciones adicionales del Estado al Modelo de 2009 proceden de la Fuente (2009a).

ESQUEMA 2. EL MODELO DE 2009: ESTRUCTURA BÁSICA



con derecho a prestación, la dispersión, la densidad de población y la aplicación de políticas de normalización lingüística.

Muy significativamente, el Acuerdo no relaciona los recursos adicionales que incorpora con el reconocimiento, implícito o explícito, de la existencia de un desequilibrio financiero vertical favorable al nivel central durante la vigencia del Modelo de 2001. En el Acuerdo se insiste en que los recursos adicionales se dirigen, básicamente, a reforzar los servicios del Estado del Bienestar, lo que permitirá reducir los déficits presupuestarios de las Comunidades Autónomas.

Con la utilización de la población ajustada y su variación desde 1999 como criterios determinantes en la distribución de los recursos adicionales tratan de corregirse –acertadamente, a mi juicio– los efectos negativos que para algunas comunidades han derivado de la aplicación del Modelo de 2001, que no ha tenido en cuenta la diferente evolución de la población entre Comunidades Autónomas.<sup>6</sup> En cambio, el empleo de variables de dispersión, densidad y normalización lingüística parece haber respondido, una vez más, a razones de economía política, esto es, a la necesidad de asegurar a todas las comunidades unos ingresos adicionales que facilitaran su aceptación de la reforma.

6. Aunque debe subrayarse que la corrección se hace con la población ajustada estimada con las reglas del Modelo de 2009 y no con las del Modelo de 2001. En el siguiente epígrafe se explica el concepto y cálculo de la «población ajustada».

*Servicios públicos fundamentales y no fundamentales*

Como se observa en el Esquema 2, el Modelo de 2009 no da un tratamiento uniforme a todas las competencias autonómicas, sino que distingue entre los servicios públicos fundamentales (según el art. 15 de la LOFCA, la sanidad, la educación y los servicios sociales esenciales) y los restantes servicios autonómicos (infraestructuras, vivienda y urbanismo, medio ambiente, investigación, políticas económicas y territoriales, servicios generales, etc.). Atendiendo a lo establecido por los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Aragón, sólo los servicios fundamentales se benefician de un sistema explícito de nivelación, estática y dinámica, que trata de asegurar la igualdad en el acceso a los mismos en todas las Comunidades Autónomas, a igualdad de esfuerzo fiscal, y que opera de la siguiente manera.

En el año base (2007), se empieza fijando el importe de las necesidades de financiación de servicios públicos fundamentales para el conjunto de comunidades autónomas, al que se denomina Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que representa, aproximadamente, un 70% de las necesidades globales de financiación. A continuación, se cuantifican las necesidades de financiación (o, aquí sí, de gasto) de estos servicios para cada Comunidad Autónoma (o, de otra manera, la participación de cada Comunidad Autónoma en el Fondo de Garantía) mediante la aplicación de las variables señaladas en el Esquema 2, que determinan la «población ajustada» o la «unidad de necesidad». De ahí que en el Acuerdo se afirme que uno de sus objetivos es garantizar que todas las comunidades autónomas reciban los mismos recursos por habitante ajustado o por unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales.

Las necesidades de financiación asociadas a los servicios fundamentales se financian con dos instrumentos, el 75% de la recaudación normativa de los tributos cedidos y las tasas afectas (o de la «capacidad tributaria», en terminología del Acuerdo) y la Transferencia del Fondo de Garantía, que cubre la diferencia entre las necesidades y la recaudación normativa de cada comunidad, y cuyo importe puede ser positivo o negativo. El nuevo modelo realiza un primer intento de mejorar la estimación de la recaudación normativa del ITPAJD y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD). Además, como veremos en el siguiente epígrafe, también lleva a cabo una ampliación sustancial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas.

La Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se recalculará cada año, siguiendo la misma metodología que en el año base. Primero, se cuantificarán las necesidades de financiación agregadas del ejercicio (o, equivalentemente, el Fondo de Garantía). Seguidamente, se aplicarán a esas necesidades agregadas las variables de reparto por sus últimos valores disponibles, obteniéndose así las necesidades de cada Comunidad Autónoma en el año de que se trate. Finalmente, la Transferencia de Garantía se calculará por la diferencia entre las necesidades de financiación y la recaudación normativa del ejercicio.

Por su parte, la financiación de los servicios públicos no fundamentales (que representan algo menos del 30% de las necesidades globales de financiación) no

experimenta cambios significativos con respecto al Modelo de 2001. Respecto de estos servicios, el Acuerdo sólo asegura la suficiencia de recursos para que las comunidades autónomas «puedan desarrollar íntegramente sus competencias» (pág. 13) y que ninguna comunidad pierda con el cambio de modelo, es decir, la garantía del statu quo.

Las necesidades de financiación de estos servicios en el año base no se obtienen mediante la aplicación de indicadores, como en el caso de los servicios fundamentales, sino que son el mero resultado aritmético de restar las necesidades de financiación de los servicios públicos fundamentales de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma. Su financiación se realiza con el 25% de la recaudación normativa de los tributos cedidos y las tasas afectas y el Fondo de Suficiencia Global, que se determina por la diferencia entre las necesidades de financiación y la recaudación normativa de cada comunidad. El importe de este fondo también puede ser positivo o negativo.

El Fondo de Suficiencia Global no será objeto de recálculo anual. Su importe evolucionará de acuerdo con la tasa de variación de los ITE.

Indudablemente, el nuevo modelo está dando un paso enorme con respecto al Modelo de 2001 en el bloque de financiación de los servicios fundamentales, al mejorar la cuantificación de las necesidades de gasto regionales y la estimación de los valores normativos de los tributos cedidos e instaurar, por fin, el ajuste de la transferencia de nivelación a la evolución temporal de necesidades e ingresos en cada Comunidad Autónoma. Sólo cabe poner dos reparos al nuevo sistema. Por un lado, las variables relacionadas con el territorio y con la distribución de la población en el mismo tienen un peso muy reducido, cuando cabe esperar que la presencia de costes fijos en la prestación de servicios como la educación, la sanidad o los servicios sociales no sea despreciable.<sup>7</sup> Por otro lado, los avances producidos se limitan a la financiación de los servicios públicos fundamentales.

El hecho de que en el Acuerdo se garantice la financiación de todos los servicios públicos autonómicos, fundamentales y no fundamentales, significa que el Modelo de 2009 ha descartado la aplicación de un sistema de nivelación parcial como el que parece deducirse del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De acuerdo con el *Estatut*, sólo deberían nivelarse los servicios esenciales del Estado de bienestar, mientras que, para la provisión de los restantes servicios, cada comunidad no dispondría más que de sus recursos tributarios, de forma que la prestación de niveles similares de bienes y servicios públicos por todas las Comunidades Autónomas sólo sería posible con esfuerzos fiscales diferentes. En cambio, en el Acuerdo 6/2009, como estamos viendo, además de nivelarse los servicios fundamentales, también se asegura la financiación del resto de los servicios autonómicos con transferencias complementarias de los tributos regionales. En realidad, como trataré de justificar más adelante, con el nuevo modelo se sigue persiguiendo, como con los anteriores, la nivelación del conjunto de servicios públicos regionales.

---

7. Véase López Laborda y Salas (2002).

*Ampliación de la descentralización tributaria*

El Acuerdo contiene avances muy notables en materia de descentralización tributaria, que coinciden sustancialmente con las medidas contenidas en la propuesta presentada por el Gobierno central en diciembre de 2008, ya comentadas con alguna extensión en el *Informe* del año pasado.<sup>8</sup>

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el nuevo modelo eleva al 50% la participación autonómica en los rendimientos del IRPF y el IVA, y al 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación (sobre Hidrocarburos, Labores del Tabaco, Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas).

En materia de competencias normativas, se acuerda su ampliación en el IRPF en diversos aspectos. En primer lugar, se atribuye a las Comunidades Autónomas la capacidad para establecer incrementos o disminuciones en el mínimo personal y familiar, con un límite máximo de variación del 10%. En segundo lugar, se elimina la restricción de mantenimiento en la tarifa autonómica del impuesto del mismo número de tramos que la tarifa estatal. Por último, se amplía el espacio de las deducciones autonómicas con la posibilidad de conceder deducciones por subvenciones y ayudas públicas percibidas de la Comunidad Autónoma, sujetas a determinadas condiciones.

Atendiendo también a lo dispuesto en el Estatuto catalán (y a lo reclamado desde hace tiempo por buena parte de la literatura española sobre federalismo fiscal), el Acuerdo insta al gobierno central a buscar fórmulas que permitan a las Comunidades Autónomas asumir competencias normativas en la fase minorista del IVA con destino exclusivo a consumidores finales, que sean compatibles con la normativa armonizadora emanada de la Unión Europea. Por lo que se refiere a los Impuestos Especiales de Fabricación, el Acuerdo deja constancia de la futura derogación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH), al ser cuestionado por la Comisión Europea por no ajustarse a la normativa comunitaria,<sup>9</sup> y plantea la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en la fijación de los tipos de gravamen de determinados productos en el Impuesto sobre Hidrocarburos, de manera tal que se neutralice desde el punto de vista financiero el efecto de la eliminación del IVMDH.

Pero además, el Acuerdo incluye algunas medidas tendentes a incentivar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas y a reforzar la visibilidad para los ciudadanos del pago de impuestos a sus respectivas administraciones regionales. Así, por un lado, se establece que la escala auto-

8. Véase López Laborda (2009a).

9. Por dos motivos. En primer lugar, porque el devengo del IVMDH no se ajusta al del Impuesto sobre Hidrocarburos, ya que se produce cuando los productos gravados se venden al comprador en las estaciones de servicio. En segundo lugar, porque el IVMDH no tiene una «finalidad específica», esto es, una finalidad que no sea presupuestaria. La Comisión Europea entiende que el objetivo principal del impuesto es fortalecer la autonomía financiera de las comunidades autónomas, proporcionándoles los medios para generar más ingresos tributarios.

nómica del IRPF deberá ser objeto de iniciativa legislativa por cada Comunidad Autónoma, de modo que, a partir de 2011, ya no resultará aplicable con carácter supletorio una tarifa complementaria regulada por el Estado. Y por otra parte, se acuerda actuar en los modelos de declaración y en las retenciones del IRPF, para que los contribuyentes perciban con mayor claridad la participación del nivel central y de su propia Comunidad Autónoma en los rendimientos del impuesto.

En el ámbito de la administración tributaria, el Acuerdo pretende reforzar los instrumentos de colaboración entre las administraciones tributarias central y regional. Para ello, se decide la unificación del Consejo Superior de Dirección y de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria (en el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, de acuerdo con la Ley de Financiación) y la ampliación de su ámbito objetivo para que sus funciones se refieran tanto a los tributos cedidos gestionados por el nivel central como a los gestionados por las Comunidades Autónomas. El Acuerdo también plantea la delegación a las Comunidades Autónomas que lo deseen de las competencias en materia de revisión económico-administrativa contra los actos emanados de sus propios órganos de gestión en relación con los tributos cedidos totalmente (con la excepción del Impuesto sobre la Electricidad).

Junto a las anteriores, todavía hay otras tres novedades en materia tributaria que merece la pena reseñar. La primera es que el Modelo de 2009 se propone neutralizar las consecuencias para las haciendas autonómicas de las modificaciones en los tipos impositivos estatales del IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación, estableciendo que tales variaciones determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global por el importe del incremento o reducción de recaudación estimado para cada Comunidad Autónoma o ciudad con Estatuto de Autonomía.

En segundo lugar, para clarificar el espacio fiscal de los tributos propios autonómicos en relación con los tributos locales y evitar los conflictos constitucionales, se modifica el artículo 6.3 de la LOFCA, para que las reglas de incompatibilidad se refieran a los «hechos imponibles» gravados por los tributos locales, en lugar de a las «materias» reservadas a las corporaciones locales, como hasta ahora.

Un último aspecto reseñable es la revisión del sistema de entregas a cuenta, a fin de asegurar una mayor coincidencia temporal entre la recaudación de los recursos y los ingresos de las Comunidades Autónomas.

El juicio sobre este componente del nuevo modelo ha de ser, necesariamente, muy favorable. El Modelo de 2009 potencia la autonomía y la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas,<sup>10</sup> refuerza la visibilidad de los tributos cedidos y contiene incentivos al ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas.

Entre los aspectos negativos pueden resaltarse los tres siguientes: la elevación del porcentaje de cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación hasta el 58% (en lugar del 50%), que no parece tener más justificación que su inclusión en el

---

10. Significativamente, la LOFCA da entrada, por fin, al principio de «corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos públicos» (art. 2. Uno. d).



Estatuto de Autonomía de Cataluña; la limitación al IRPF de las medidas adoptadas para reforzar la visibilidad de los tributos cedidos y fomentar el ejercicio de las competencias normativas autonómicas en los mismos; y la ausencia de alguna intervención para evitar la desaparición del ISD.

### *El Fondo de Competitividad*

El Acuerdo incorpora dos nuevos fondos al modelo de financiación, que se financian con recursos adicionales del Estado. Se trata de los Fondos de Convergencia: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.

El Fondo de Competitividad combina dos objetivos, uno de equidad y otro de eficiencia. El objetivo de equidad se concreta en la reducción de las diferencias en financiación entre Comunidades Autónomas. Para alcanzarlo, el Fondo asigna cada año ingresos a las comunidades con una financiación total por habitante ajustado inferior a la media.<sup>11</sup> En consecuencia, el Modelo de 2009, contradiciendo las afirmaciones que menudean en el Acuerdo, no trata de garantizar sólo la nivelación de los servicios públicos fundamentales, sino, más bien, de todos los servicios autonómicos, con la diferencia de que aquéllos se nivelan plenamente año a año, mientras que la nivelación del conjunto de servicios dependerá de cómo evolucionen a lo largo del tiempo las diferencias en financiación entre Comunidades Autónomas y del importe del Fondo de Competitividad.

Si la interpretación anterior es correcta, cabe oponer dos objeciones al diseño del nuevo modelo. En primer lugar, el Acuerdo persigue la aproximación de la financiación «por habitante ajustado», lo que implica extender al conjunto de servicios autonómicos las variables explicativas de las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales. Creo que no se trata de una buena decisión puesto que, seguramente, las variables relacionadas con la estructura demográfica de la población no van a ser determinantes para explicar las necesidades de gasto en servicios como las infraestructuras, las políticas territoriales o el medio ambiente, mientras que sí lo serán las variables territoriales, que tienen un peso muy reducido en el cálculo de la población ajustada.

Además, y ésta es la segunda objeción, si el objetivo último del Modelo de 2009 es la nivelación del conjunto de recursos financieros autonómicos por unidad de necesidad, el nuevo modelo habría ganado en coherencia y sencillez si hubiera olvidado la diferencia entre la financiación de los servicios públicos fundamentales y de los restantes, y aplicado a la financiación de la totalidad de servicios autonómicos las mejoras que ha introducido sólo en el ámbito de los servicios fundamentales.

Pero el Fondo de Competitividad también tiene encomendado un impreciso objetivo de eficiencia, en el que se mezclan, según el Acuerdo, el incentivo de la

---

11. Los recursos del Fondo de Cooperación no se toman en consideración para calcular la financiación por habitante ajustado media, lo que parece lógico, dada la finalidad específica de ese fondo, pero sí para computar la financiación por habitante ajustado de cada comunidad autónoma.

autonomía y la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas y el desincentivo de la competencia fiscal a la baja. Para alcanzar esta finalidad, el Fondo dota de recursos a las comunidades cuya financiación total por habitante ajustado sea inferior en un año determinado a su capacidad fiscal por habitante ajustado. Creo que, con esta fórmula, el Modelo se limita a dar cauce a la llamada «cláusula de ordinalidad», deficientemente regulada en el Estatuto catalán, y a incrementar la financiación de las comunidades más ricas, alterando el objetivo de equidad en la financiación autonómica a cambio de unas supuestas ganancias de eficiencia. Aquí sí que se está introduciendo un componente de nivelación parcial en el Modelo de 2009.

En valores del año 2007, el Fondo de Competitividad está dotado con unos 3.100 millones de euros, cantidad que evolucionará de acuerdo con la tasa de variación de los ITE. El Fondo se reparte en atención al peso de la población ajustada de cada Comunidad Autónoma favorecida en relación con la población ajustada total de las comunidades beneficiarias.

### *El Fondo de Cooperación*

El Fondo de Cooperación tiene como objetivo «equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta» (Acuerdo, pág. 24). Serán beneficiarias de este fondo en un año determinado las comunidades que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

1ª. Que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, en términos de la media de los tres últimos años.

2ª. Que tengan una densidad de población inferior al 50% de la densidad media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, con datos del último año.

3ª. Que tengan un crecimiento de la población inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, en términos de la media de los tres últimos años, y una densidad de población inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las comunidades de régimen común, con datos del último año.

Los recursos del Fondo se distribuyen en dos subfondos. El primero, dotado con dos tercios del importe total, se reparte entre todas las Comunidades Autónomas beneficiarias, en atención a su población relativa (no ajustada) en relación al total de las comunidades integrantes del Fondo, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada Comunidad Autónoma respecto a la media de las integrantes del Fondo.

El segundo subfondo se distribuye entre las comunidades con un crecimiento de su población inferior al 50% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común. Este subfondo se reparte en atención a la población relativa de cada comunidad en relación a la población total de las comunidades beneficiarias del subfondo. De acuerdo con la Ley de Financiación, en ningún

caso una Comunidad Autónoma puede ser beneficiaria de más del 40% del importe de este subfondo, repartiéndose el exceso, en su caso, entre todas las comunidades beneficiarias del primer subfondo, según sus criterios.

En valores del año base, el Fondo de Cooperación está dotado con unos 1.400 millones de euros. Al igual que el Fondo de Competitividad, este importe se actualizará aplicando la tasa de variación de los ITE.

El Fondo de Cooperación parece un elemento extraño en el nuevo modelo de financiación autonómica. Si el objetivo de este fondo es, como se declara en el Acuerdo, favorecer la convergencia regional, sus recursos deberían incrementar la dotación de los Fondos de Compensación Interterritorial, que son el instrumento creado específicamente con la finalidad de impulsar el desarrollo regional. También resulta cuestionable que los ingresos del Fondo de Cooperación tengan la naturaleza de transferencias incondicionadas y, en consecuencia, puedan ser dedicados a las finalidades de gasto –corriente o de inversión– que decidan con entera libertad las Comunidades Autónomas beneficiarias. Además, se vuelve a transmitir la impresión de que en el establecimiento de las condiciones de elegibilidad para acceder a los recursos del Fondo de Cooperación y de los propios criterios de reparto ha intervenido de manera decisiva la necesidad de alcanzar una determinada asignación de recursos entre Comunidades Autónomas.<sup>12</sup>

#### *El Comité Técnico Permanente de Evaluación*

El Acuerdo contiene una novedad digna de mención, que ya destacamos en el *Informe* del pasado año: la creación de un Comité Técnico Permanente de Evaluación en el seno del CPFF. Su función consiste en valorar «los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema. Las competencias de este Comité, su composición y su régimen de actuación se regularán en el marco del Reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera» (Acuerdo, págs. 58-59). Se recupera, de esta manera, la revisión quinquenal del sistema de financiación, que había desaparecido con el Modelo de 2001.

El propio Acuerdo atribuye ya al Comité algún cometido específico. Así, en materia de necesidades de gasto, se le encomienda la evaluación de «las posibles desviaciones del sistema respecto a sus objetivos iniciales, recomendando medidas de ajuste, especialmente en lo que a las variables representativas del gasto se refiere» (pág. 17). También se encarga expresamente al Comité la evaluación del impacto, positivo o negativo, por el lado del gasto o del ingreso, de las actuacio-

12. Las ciudades de Ceuta y Melilla cubren íntegramente sus necesidades de financiación del año base con el Fondo de Suficiencia Global, que evoluciona de acuerdo con los ITE. Asimismo, estas ciudades perciben unas cantidades determinadas del Fondo de Cooperación, que también varían a la tasa de los ITE.

nes legislativas del nivel central y de las Comunidades Autónomas, a fin de poder hacer efectivo el principio de lealtad institucional y establecer, en su caso, las compensaciones oportunas.

## Conclusiones

A lo largo del trabajo ya se han ido señalando los aspectos positivos y negativos más significativos del nuevo modelo de financiación autonómica. Volvamos, entonces, para terminar, a los dos objetivos generales de la reforma con los que se inicia el Acuerdo 6/2009: mejorar la prestación de los servicios públicos autonómicos, especialmente los vinculados al Estado del Bienestar, y acortar las diferencias en financiación entre Comunidades Autónomas. Pues bien, creo que, efectivamente, el nuevo modelo proporciona a las Comunidades Autónomas los recursos que han de permitirles mejorar los servicios públicos que prestan a los ciudadanos. En cuanto a si el nuevo sistema es más equitativo que el anterior, la respuesta tiene que ser más matizada. Es cierto que, en términos de población ajustada, el Modelo de 2009 parece garantizar la equidad horizontal mejor que el de 2001. Según los datos obtenidos por de la Fuente (2009a), Cantabria y Asturias obtienen en 2007 una financiación total por habitante ajustado con el Modelo de 2001 superior, respectivamente, en un 20% y un 15% a la media autonómica, mientras que con el Modelo de 2009 (e incluyendo los ingresos del Fondo de Cooperación) esos porcentajes bajan hasta el 15% y 12%. En el otro extremo, las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana tienen una financiación total por habitante ajustado con el Modelo de 2001 inferior, respectivamente, en un 12% y un 6% a la media, y esos porcentajes se reducen con el Modelo de 2009 al 7% y 3%. Los mismos resultados se obtienen para las restantes comunidades: las que, con el modelo anterior, tienen una financiación por encima del promedio, con el modelo nuevo pierden peso relativo, y viceversa. No obstante, no puede dejar de señalarse una vez más que es muy discutible que la población ajustada sea un indicador adecuado para medir las necesidades de gasto del conjunto de servicios públicos autonómicos.

## Referencias

- CANTALAPIEDRA, C. y S. BORRAZ (2009), «¿Es posible un nuevo sistema de financiación autonómica?», *Cuadernos de Información Económica*, nº 208, pp. 67-77.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (2009), *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, Madrid ([http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206\\_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación.pdf](http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación.pdf)).
- DE LA FUENTE, Á. (2009a), «El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia», *Colección Estudios Económicos*, 08-09, Madrid: Fedea.

- DE LA FUENTE, Á. (2009b), «El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia. ADENDA», *Colección Estudios Económicos*, 09-09, Madrid: Fedea.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2009a), «La propuesta del gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica», en J. Tornos, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 69-80.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2009b), «Un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas», *Temas Actuales de Economía*, nº 4, pp. 337-360.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2010), «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes» en *Informe sobre federalismo fiscal en España'09*, Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona-Universitat de Barcelona, pp. 22-37.
- LÓPEZ LABORDA, J. y V. SALAS (2002), «Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda», *Revista de Economía Aplicada*, nº 28, pp. 121-150.
- PEDRAJA, F. (2009), «Sobre el futuro sistema de financiación autonómica», *Economistas*, nº 119, pp.189-192.