



# El sistema de financiación autonómica y la financiación de la sanidad descentralizada

Ana Herrero Alcalde<sup>1\*</sup>, Pedro A. Tamayo Lorenzo<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Profesores del Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

**En este artículo se ofrece una panorámica general sobre los principales instrumentos que permiten financiar las políticas descentralizadas a las comunidades autónomas españolas, así como sobre los principios que debe regir su funcionamiento.**

## Resumen

El objetivo de este artículo es ofrecer una panorámica general sobre el diseño y funcionamiento de los principales instrumentos que financian las políticas públicas gestionadas por las comunidades autónomas. Para ello, primero se hará una breve aproximación teórica a las razones por las que un suministro descentralizado de los servicios puede, en determinadas circunstancias, generar un mayor bienestar de los ciudadanos, frente a una provisión centralizada.

A continuación, entrando en el análisis del proceso de descentralización fiscal español, se presentarán los principios básicos a los que deben responder los sistemas de financiación autonómica. Además, se analizarán los principales instrumentos que conforman los modelos de financiación común y foral, así como los resultados más destacables generados por aquellos.

Por su enorme importancia cuantitativa y cualitativa en las finanzas autonómicas de la última década, también se hará una breve referencia al diseño y funcionamiento de los fondos extraordinarios de liquidez.

En la última sección se destacarán las principales cuestiones pendientes de nuestro modelo de financiación territorial.

**Palabras clave:** Descentralización; financiación autonómica; gobiernos regionales.

\*Correspondencia: aherrero@cee.uned.es, ptamayo@cee.uned.es



Open Access: los artículos publicados en esta revista están en acceso abierto bajo licencia Creative-Commons 4.0 Atribución-No Comercial-Compartir Igual (CC BY-NC-SA)



Publicación del Instituto Mixto de Investigación Escuela Nacional de Sanidad (IMI-EMS), de la UNED y el Instituto de Salud Carlos III



Se recomienda imprimir 2 páginas por hoja

Revista de Gobierno, Administración y Políticas de Salud \_\_\_\_\_ página 1

## **Abstract**

*The purpose of this article is to offer a general review of the design and performance of the main instruments that finance public policies provided by the Spanish autonomous communities. First, a brief theoretical approach will present the main reasons why a decentralized provision of services can, under certain circumstances, result in greater citizens' welfare, as opposed to a centralized provision.*

*Secondly, the basic principles of the Spanish fiscal devolution process will be highlighted. Furthermore, the main financial instruments of both the common and foral (charter) financing systems will be analyzed, showing their most relevant results.*

*Due to their enormous quantitative and qualitative importance, a short reference to the extraordinary liquidity funds.*

*Last section concludes by highlighting the main pending issues of the Spanish regional financing model.*

**Keywords:** *Devolution; regional financing; regional governments.*

## ÍNDICE

1. *La descentralización de las políticas públicas.*
2. *La descentralización del sector público español: principios.*
3. *Evolución del sistema de financiación autonómica (1981-2008).*
4. *El modelo de financiación autonómica de las comunidades autónomas de régimen común aprobado en 2009.*
5. *Breve referencia al sistema de financiación foral.*
6. *Resultados del modelo de financiación vigente.*
7. *Los fondos extraordinarios de liquidez.*
8. *Cuestiones pendientes en el modelo de financiación territorial.*

## **1.-La descentralización de las políticas públicas**

La descentralización del sector público español tuvo lugar principalmente por razones políticas, pero también había importantes razones económicas para traspasar algunas políticas públicas a los niveles intermedios y locales de gobierno. Entre estas últimas, vamos a destacar las cuatro siguientes.

En primer lugar, hay que destacar lo que se conoce como **teorema de la descentralización**<sup>1,2</sup>: en un contexto en el que las poblaciones de distintos territorios tienen preferencias heterogéneas en relación con las políticas públicas, los gobiernos subcentrales generarán un mayor nivel de bienestar suministrando determinados servicios públicos, porque podrán adecuar en mayor medida ese suministro a las particulares necesidades y preferencias de sus ciudadanos. En cambio, una provisión centralizada de los servicios tenderá a ser uniforme en todo el territorio nacional, alejándose de las preferencias de los residentes en algunos territorios.

En segundo lugar, la literatura económica y política sugiere que la descentralización contribuye a **consolidar y reforzar procesos de democratización incipientes**. Por una parte, la proximidad facilita a los gestores públicos la detección de las preferencias y necesidades de sus ciudadanos<sup>1</sup>. Por otra, esa mayor proximidad de los gobiernos inferiores facilita a los ciudadanos exigir una mejor rendición de cuentas que a nivel nacional. Además, alguna evidencia sugiere que la cercanía de los gobernantes a los votantes incentiva la participación electoral.<sup>2-4</sup>

En tercer lugar, la descentralización de las políticas públicas puede conllevar mayores niveles de

bienestar gracias a lo que se conoce como **voto con los pies**<sup>5</sup>: los ciudadanos decidirán su lugar de residencia teniendo en cuenta la combinación de servicios públicos e impuestos de los distintos territorios, tratando de vivir en aquel que mejor se corresponda con sus preferencias y necesidades.

Un cuarto argumento económico en favor de la descentralización es la posibilidad de que esta puede **fomentar la innovación** en la forma en que se diseñan y gestionan las políticas públicas. La idea es que la experimentación puede tener costes potenciales demasiado elevados en el caso de los gobiernos nacionales, cuando las iniciativas no resulten exitosas, lo que podría desincentivar las reformas. En cambio, los gobiernos subcentrales, con unos costes potenciales de bienestar más pequeños, podrían "atreverse" a innovar en las políticas públicas. Una vez que se hiciese patente que una de las nuevas fórmulas de suministrar los servicios -o recaudar los impuestos- es exitosa, el resto de territorios podrían imitar la estrategia, minimizándose así los costes de la experimentación.<sup>6,7</sup>

Ahora bien, si la descentralización genera mejoras de bienestar por todos los motivos mencionados, ¿por qué continúan existiendo las políticas de ámbito nacional? ¿Por qué no se descentralizan todos los servicios y recursos públicos? Hay varias razones por las que el suministro de los servicios públicos puede ser más eficiente cuando existe un único agente decisor y un nivel uniforme de prestación en todo el país<sup>8</sup>.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el suministro de algunos servicios públicos se caracteriza por la existencia de **economías de escala**: a medida que crece la población atendida, menor es el coste medio (por ciudadano) de producción.

Otro caso en el que puede ser menos eficiente la descentralización es el de los llamados **bienes públicos puros**, caracterizados por su consumo no rival<sup>a</sup> y por la imposibilidad de excluir de ese consumo a las personas que no han pagado por el servicio. Ejemplos típicos de estos servicios son la representación exterior, la defensa y las políticas de salud pública.

Cuando la producción de un servicio público genera **externalidades** (positivas o negativas)<sup>b</sup> a los

*a* Los bienes de consumo no rival son aquellos que cuando son consumidos por una persona, no disminuye la cantidad disponible de servicio para otros ciudadanos.

*b* Existe una externalidad cuando las actividades de producción o consumo de un bien o servicio desencadenan cambios en el bienestar de terceros (aumentos o disminuciones) sin que esos cambios se vean reflejados en el sistema de precios de la economía. Por ejemplo, el consumo de tabaco delante de otras personas reduce su bienestar, pero el fumador no tiene que hacer ninguna compensación por esa pérdida de bienestar. En

territorios vecinos, podemos esperar que el suministro de ese servicio no sea el óptimo. Sería el caso, por ejemplo, de las políticas medioambientales: las decisiones sobre emisión de residuos de un territorio tienden a generar efectos positivos o negativos sobre la calidad del aire o el agua de las circunscripciones colindantes. Sin embargo, los gobiernos subcentrales no tendrán en cuenta esos efectos a terceros en su toma de decisiones, llegando a tomar decisiones subóptimas. Otro ejemplo clásico son los efectos generados por las políticas de salud pública, que no solo afectan a los ciudadanos residentes en un territorio, sino que tienden a desbordarse hacia otras regiones o países.

Otra limitación de los beneficios de la descentralización tiene que ver con la **desigualdad** en la distribución de la actividad económica en el territorio. Si la provisión de los servicios queda totalmente descentralizada y, además, se traspasan también todos los ingresos públicos destinados a sufragarlos, podrían producirse grandes desigualdades en los niveles de servicios suministrados<sup>9</sup>.

Más recientemente, la literatura de federalismo fiscal ha destacado la escasa **visibilidad** de los gobiernos subcentrales: los ciudadanos pueden tener dificultades para atribuir responsabilidades al nivel de gobierno que es competente para prestar un servicio o recaudar un impuesto, de tal modo que la rendición de cuentas propia de los sistemas democráticos podría verse debilitada.

Teniendo en cuenta todos estos argumentos que proponen una mayor o menor descentralización, ¿cuál es el diseño competencial óptimo? ¿qué competencias deben estar en manos del gobierno central y cuáles deben descentralizarse? Lo que nos dice la teoría del federalismo fiscal es que aquel tiene ventaja comparativa en las **políticas de estabilización** –destinadas a atenuar la magnitud y los efectos de los ciclos económicos–, de **redistribución de la renta y la riqueza** –para evitar una mayor segregación territorial de las rentas altas y bajas– y en la **producción de bienes públicos puros** –como la defensa nacional o la representación diplomática. Por su parte, los gobiernos subcentrales tienden a generar mejoras de bienestar cuando se trata de suministrar **bienes preferentes**<sup>c</sup>, tales como la sanidad, la educación y los servicios sociales, así como en el ámbito de **los bienes públicos locales**<sup>d</sup>.

*este caso, estaríamos ante una externalidad negativa. Un ejemplo de externalidad positiva sería el producido por una persona que se vacuna, disminuyendo no solo su propio riesgo de contraer una enfermedad, sino también el de las personas que le rodean.*

*c* Los bienes preferentes son aquellos que, debido a sus especiales características, como la generación de externalidades positivas cuando se consumen, se considera que deben ser potencialmente consumidos por toda la población.

*d* Los bienes públicos locales se caracterizan por su con-

Si el reparto de competencias se hace con arreglo a estas indicaciones, ¿podemos esperar que la gestión pública sea más eficiente que con una única provisión centralizada de las políticas públicas? Una de las claves para responder a esta pregunta tiene que ver con el grado de autonomía que tengan los gobiernos subcentrales a la hora de diseñar y ejecutar esas políticas. Y esa autonomía tiene dos vertientes.

Por una parte, los gestores públicos deben tener **autonomía en el gasto** para decidir en qué gastan, pues si las directrices presupuestarias les vienen dadas de un nivel de gobierno superior, difícilmente se podrán desplegar las ventajas de la descentralización que se han mencionado más arriba.

Por otra, deben tener **autonomía financiera** para decidir cuánto gastan y cómo financian ese gasto – es decir, el patrón distributivo de los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto-. En ausencia de esta última, cuando los ingresos subcentrales proceden principalmente de transferencias del gobierno central, las decisiones se toman en el contexto de una restricción presupuestaria blanda que puede dar lugar a problemas de insostenibilidad.

Sin embargo, como ya hemos señalado anteriormente, una descentralización total del espacio fiscal necesario para financiar las competencias subcentrales podría provocar desigualdades significativas en el nivel y la calidad de los servicios prestados en cada territorio. Por lo tanto, una de las decisiones clave en el diseño del marco institucional de los gobiernos regionales y locales es la búsqueda de un **equilibrio entre la creación de un espacio fiscal subcentral suficiente**, que incentive comportamientos presupuestarios eficientes, al mismo tiempo que se corrijan –en todo o en parte- las desigualdades territoriales de recursos a través de un sistema de transferencias.

De todo lo anterior se deriva que los presupuestos de los gobiernos subcentrales se nutren principalmente de las siguientes fuentes de ingresos: el rendimiento del espacio fiscal subcentral, las transferencias procedentes de otras administraciones y los recursos obtenidos a través del endeudamiento. (cuadro1)

Por lo que se refiere al **espacio fiscal subcentral**, puede adoptar distintos formatos, según se quiera promover en mayor o menor medida la autonomía financiera:

- Partiendo del nivel más básico, el gobierno central puede compartir parte o la totalidad

*sumo no rival, pero a diferencia de los bienes públicos puros, sus beneficios solo se despliegan en un ámbito territorial determinado. Un ejemplo típico de estos servicios son los parques públicos.*

del **rendimiento** generado por un impuesto estatal con las administraciones territoriales.

- Además del rendimiento, el gobierno central podría ceder las competencias sobre la **gestión y el control del cumplimiento tributario**, de manera que aquellos territorios que hiciesen una gestión más eficiente recibirían un rendimiento adicional.
- Existiría un nivel de autonomía tributaria mayor en el caso de que los gobiernos subcentrales tuviesen también **capacidad normativa** sobre los impuestos que les correspondan. En este caso, podrían delimitar el hecho imponible, la base imponible, regular los beneficios fiscales y determinar los tipos impositivos aplicables.

Ahora bien, al igual que ocurre con la provisión de los servicios públicos, no todos los ingresos fiscales son susceptibles de cesión. Dependiendo de lo móviles y desiguales que sean las bases tributarias, su gestión y recaudación a nivel central puede ser más eficiente en algunos casos. Por ejemplo, en el caso de bases imposables muy móviles, como ocurre en el impuesto de sociedades, la descentralización podría dar lugar a fenómenos de **competencia fiscal** perniciosa. En cambio, cuando las bases imposables tienen poca o nula movilidad (por ejemplo, la propiedad inmueble), la competencia fiscal es más difícil de practicar<sup>10</sup>.

Por lo que se refiere a la **desigualdad** territorial en la distribución del rendimiento del espacio fiscal, la descentralización puede dar lugar a diferencias acusadas en el nivel de servicios que se pueden suministrar, obligando a crear mecanismos de compensación, como las **transferencias**. Estas pueden ser verticales, cuando vienen de otro nivel de gobierno, u horizontales, cuando las financian otros territorios dentro del mismo nivel de gobierno. Además, pueden ser incondicionadas, de manera que el gobierno beneficiario puede destinar los recursos a las políticas que considere oportunas, o condicionadas, que deben destinarse a los servicios que establezca específicamente el gobierno que las concede.

Haciendo un rápido repaso a las transferencias que distribuyen los gobiernos centrales en distintos países, se observa que las más relevantes desde el punto de vista cuantitativo son las llamadas **transferencias de nivelación**. Estas tienen como objetivo garantizar que todos los territorios tengan la posibilidad de suministrar un nivel estándar de servicios, siempre que realicen un esfuerzo fiscal estándar<sup>e</sup>. Para ello,

*e El esfuerzo fiscal mide la incidencia recaudatoria del sistema tributario en un territorio, teniendo en cuenta su renta per cápita. Cuanto mayores sean los tipos impositivos y menores los beneficios fiscales (deducciones, por ejemplo)*

se cuantifican los recursos tributarios potenciales –la capacidad fiscal– y las necesidades de gasto de cada circunscripción. Las transferencias de nivelación tratan de cerrar –parcial o totalmente– la brecha entre ambas magnitudes, favoreciendo una mayor igualdad territorial en el acceso a los servicios públicos.

La última fuente de recursos de los gobiernos subcentrales es el **endeudamiento**. Muchos países tienen limitaciones muy estrictas sobre la forma y cuantía en que se puede materializar esa deuda, debido a las externalidades negativas que podría generar un endeudamiento excesivo sobre otros niveles de administración y sobre el resto de la economía (efecto contagio). Esta es la razón por la que en muchos casos los gobiernos subcentrales necesitan la autorización de la administración central para endeudarse en determinados formatos (deuda exterior, por ejemplo).

Sin embargo, cuando se trata de financiar inversiones en infraestructuras que generarán una corriente de servicios en el medio y largo plazo, razones de equidad intergeneracional y de desarrollo económico aconsejan la utilización de la deuda como mecanismo de financiación.

Cuadro 1: Fuentes de financiación de los gobiernos subcentrales

Gasto Subcentral	Espacio fiscal	- Rendimiento - Regulación - Gestión y control del cumplimiento
	Transferencias	- De nivelación - Para el desarrollo
	Endeudamiento	- Emisión de deuda (sector privado) - Préstamos de otros gobiernos

\*Fuente: elaboración propia

## 2.-La descentralización del sector público español: principios

La descentralización del sector público español tuvo su punto de partida en la aprobación de la Constitución de 1978 que, además de prever la creación de las comunidades autónomas (CCAA en adelante), reconocía su autonomía de gobierno. Se establecieron dos procedimientos alternativos para el reconocimiento de una comunidad autónoma (artículos 143 y 151), que serían los que determinarían la velocidad en que se produciría la descentralización de gastos e ingresos desde el gobierno central a cada comunidad: los que utilizaran el protocolo más restrictivo podrían solicitar de manera inmediata el traspaso de todas las competencias previstas en el artículo 148. Por su parte, las comunidades que se constituyeran con arreglo al procedimiento más sencillo deberían esperar al menos cinco años para solicitar el traspaso de algunas competencias, como las políticas sanitaria y educativa.

*aplicables a las bases impositivas, mayor será el esfuerzo fiscal de ese territorio.*

En ese marco básico, se aprobó en 1981 la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA en adelante), que establecía los principios constitucionales que debían regir el diseño del modelo de financiación:

- De acuerdo con el **principio de autonomía**, todos los gobiernos regionales deben tener capacidad para decidir en qué gastar, cuánto gastar y con qué financiar ese gasto. Dicho de otra manera, la autonomía debe entenderse tanto desde la perspectiva del gasto, como desde la perspectiva de los ingresos (qué impuestos recaudar y quién debe soportarlos).
- El **principio de solidaridad** implica la redistribución de los recursos públicos para garantizar dos tipos de objetivos: por una parte, el reequilibrio territorial desde el punto de vista de la actividad económica y la renta per cápita, y, por otra, la nivelación de servicios públicos, de tal manera que los ciudadanos residentes en distintos territorios tengan un acceso similar a los servicios fundamentales.
- Las políticas públicas de las comunidades autónomas deben tener lugar en un marco de **coordinación** con la administración central, de manera que se garantice la máxima eficiencia en la gestión de las políticas públicas y se eviten discontinuidades territoriales en la provisión de los servicios públicos.
- El **principio de suficiencia** previsto en la LOFCA determina que el gobierno central, al traspasar la gestión de los servicios a una comunidad, debe garantizar los recursos necesarios para mantener su prestación al nivel previo al traspaso<sup>f</sup>.

Junto a estos principios, la Constitución dio lugar a un marco institucional para la descentralización de competencias basado tanto en la bilateralidad como en la multilateralidad. Por una parte, los traspasos se hacen a petición de cada comunidad autónoma, y para cada servicio específico, negociándose en lo que se conoce como Comisión Mixta de Valoración, que es un órgano bilateral con representación autonómica y estatal. En esta comisión se valoran los medios físicos, personales y financieros necesarios para mantener la prestación del servicio al nivel previo al traspaso. El traspaso efectivo de los impuestos cedidos también tiene lugar a través de las Comisiones Mixtas.

Por otra parte, el modelo de financiación que se

<sup>f</sup> Un análisis en profundidad de estos principios y sus implicaciones sobre el sistema de financiación autonómica puede encontrarse en Herrero y Tránchez (2011).

aplica al conjunto de CCAA de régimen común debe aprobarse en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF en adelante), que es un órgano multilateral en el que tienen representación todas las comunidades y el gobierno central. Los acuerdos del CPFF relativos al sistema de financiación se elevan al Parlamento para su aprobación definitiva.

### 3.- Evolución del sistema de financiación autonómica (1981-2008)<sup>g</sup>

Tras la aprobación de la LOFCA en 1981 y el inicio de los traspasos de competencias a las CCAA, se aplicó un modelo de financiación basado en el concepto del **coste efectivo**. Como ya se ha mencionado más arriba, cada gobierno autonómico debía solicitar la constitución de su respectiva Comisión Mixta de Valoración y pedir a la Administración General del Estado la cesión de competencias sobre un ámbito concreto (sanidad, por ejemplo). En esa comisión se cuantificaría el coste que supondría mantener los servicios al nivel previo al traspaso -sus necesidades de gasto-, y a continuación el gobierno central acordaría la cesión de los ingresos suficientes para sufragar esas competencias.

En el cálculo del coste efectivo se incluyeron las siguientes partidas:

- los **costes directos**, incluyendo gastos de personal y funcionamiento directamente vinculados a la prestación del servicio;
- los **costes indirectos**, que incluían gastos de personal y funcionamiento de las actividades de apoyo, dirección y planificación del servicio;
- y la **inversión en reposición**, que incluía los gastos de conservación, mejora o sustitución del stock de capital transferido<sup>h</sup>.

Utilizando este mismo procedimiento de cálculo del coste efectivo, la financiación de la sanidad descentralizada se articuló a través de un modelo separado, basado en transferencias condicionadas procedentes del INSALUD, hasta el año 2001<sup>i</sup>.

<sup>g</sup> Una revisión en profundidad de la financiación autonómica desde la creación del Estado de las Autonomías puede encontrarse en ref.17.

<sup>h</sup> El principal problema que tuvo esta estrategia es que ignoró la existencia de necesidades de gasto en inversión nueva: debido a la aparición de nuevas necesidades sociales y/o al traspaso de equipamientos insuficientes, las comunidades afrontaban la necesidad de crear nuevas infraestructuras que no tenían asignados recursos específicos en el modelo de financiación.

<sup>i</sup> Los traspasos de las competencias sanitarios tuvieron lugar con la siguiente cronología: País Vasco, 1980; Andalucía y Cataluña, 1981; Comunidad Valenciana, 1987; Galicia y Navarra, 1990; Canarias, 1994; Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja, 2001.

Cuando en ese año finalizaron los traspasos competenciales en esta materia, los servicios sanitarios pasaron a integrarse en el modelo general de financiación de las comunidades de régimen común.

Por lo que se refiere al resto de competencias autonómicas, la lógica del sistema de financiación fue siempre la misma. En primer lugar, se agregaba el coste efectivo de todos los servicios no sanitarios transferidos a todas las comunidades de régimen común. A continuación, la cuantía total se distribuía entre todas ellas en función de una serie de variables que pretendían reflejar las diferencias en los costes de suministro de cada territorio, tales como la población, la superficie, la dispersión demográfica, la insularidad, etc<sup>j</sup>. Una vez estimadas así las necesidades específicas de cada comunidad, se establecía que ninguna podía recibir una financiación inferior al coste efectivo inicialmente pactado y se procedía a un ajuste al alza.

La financiación de esas necesidades procedía tradicionalmente de dos bloques de recursos:

- Los tributos cedidos parcial o totalmente por el Estado: hasta 2001 este bloque estuvo integrado por los impuestos sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados y tributos sobre el juego<sup>k</sup>. En 1993 las comunidades comenzaron a recibir una participación en la recaudación del IRPF, y en 2002 empezaron a nutrirse de sendas participaciones en el IVA y en los impuestos especiales que gravan el alcohol, el tabaco, los hidrocarburos, la matriculación de vehículos y el consumo eléctrico<sup>l</sup>.
- Las transferencias del Estado -Participación en Ingresos del Estado (PIE en adelante), hasta 2001; Fondo de Suficiencia (FS en adelante), hasta 2008- se calcularon con cada reforma del sistema de financiación descontando de las necesidades de gasto de cada comunidad los ingresos ya obtenidos a través del espacio fiscal autonómico<sup>m</sup>. Es importante

<sup>j</sup> Estas variables, y sus respectivas ponderaciones, se incluyeron en la fórmula más como el resultado de una negociación política que como el resultado de una estimación técnica de cuáles eran las variables que explicaban las diferencias en los costes de suministro de los servicios en los distintos territorios.

<sup>k</sup> Hasta 1997 las comunidades solo tenían competencias de gestión y recaudación de estos impuestos. Desde entonces, han ido ampliando su capacidad para modificar el diseño interno de estos impuestos.

<sup>l</sup> Mientras en el caso del IRPF las CCAA han ido ganando también poderes normativos, en el caso de los impuestos indirectos éstos son muy limitados o nulos, debido a las exigencias de armonización fiscal europea.

<sup>m</sup> Desde 1987 se utiliza una recaudación potencial o normativa de los tributos cedidos, y no la recaudación real, para

señalar que este cálculo de la PIE y del FS se hacía solo en el año base de cada reforma del modelo de financiación. En años sucesivos, la transferencia se ajustaba de acuerdo con la evolución de los ingresos del Estado y no en función de la evolución de las necesidades de gasto y de los recursos tributarios de las comunidades autónomas.

#### 4- El modelo de financiación autonómica de las comunidades autónomas de régimen común aprobado en 2009<sup>n</sup>

La reforma de la LOFCA que se aprobó en 2009 coincidió con la irrupción de una profunda crisis económica que afectó a todas las economías desarrolladas. La caída de la actividad económica y de la recaudación tributaria afectó de manera inmediata a los presupuestos autonómicos, aunque fue parcialmente compensada con una inyección de financiación adicional procedente del gobierno central, de alrededor de 11.000 millones de euros, canalizada a través del nuevo sistema de financiación regional que entró en vigor ese mismo año.

Las principales novedades de este modelo de financiación fueron las siguientes:

- Un aumento del espacio fiscal autonómico mediante la ampliación de las participaciones regionales en el IRPF (hasta el 50 por ciento) y los impuestos indirectos (50 por ciento en el IVA y 58 por ciento en los impuestos que gravan hidrocarburos, tabacos y alcoholes).
- Con el mismo objetivo de aumentar la autonomía tributaria de las comunidades, se ampliaron las competencias normativas sobre el IRPF y los tributos cedidos tradicionales.
- Las transferencias de nivelación, que hasta entonces se canalizaban a través del Fondo de Suficiencia, se desglosaron en cuatro instrumentos diferenciados:
  - o Por una parte, el **Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales** (FGSPF), tiene como objetivo principal garantizar que todas las comunidades dispongan de los mismos recursos por unidad de necesidad o habitante ajustado<sup>o</sup> para financiar los ser-

*evitar la generación de desincentivos a una gestión eficiente de esos impuestos.*

<sup>n</sup> Una revisión exhaustiva del modelo de financiación aprobado en 2009 puede encontrarse en *Varios Autores (2016)*.

<sup>o</sup> La cifra de habitantes ajustados se corresponde con

vicios sociales, sanitarios y educativos regionales. Se trata de una transferencia horizontal, financiada con aportaciones de todas las comunidades y con una pequeña contribución del gobierno central. Cada territorio aporta a la bolsa común el 75 por ciento del rendimiento (potencial) de su espacio fiscal y recibe de la misma una transferencia que depende de sus necesidades de gasto. Estas últimas se miden, como en los modelos anteriores, en función de la participación regional en una serie de variables objetivas (Véase Cuadro 2).

Cuadro 2: Medición de las necesidades de gasto en el modelo de financiación aprobado en 2009

- Población (30%)	- Población mayor de 65 años (8,5%)
- Población protegida equivalente (38%)	- Superficie (1,8%)
- Población menor de 16 años (20,5%)	- Dispersión (0,6%)
	- Insularidad (0,6%)

Fuente: elaboración propia

- o Por otra, el **Fondo de Suficiencia Global** (FSG) es una transferencia vertical sufragada exclusivamente con recursos del Estado, que va destinada a financiar todos los demás servicios. Su cálculo se asemeja mucho a la regla de respeto al statu quo que había regido todas las reformas del modelo de financiación, pues cada territorio recibe con esta transferencia la diferencia entre lo que percibía con el modelo anterior y lo que recibe por la suma de su espacio fiscal y el FGSPF. Por lo tanto, el FSG impide que la reforma genere perdedores.
- o El **Fondo de Competitividad** también es una transferencia vertical que se distribuye entre las comunidades autónomas que tienen una financiación por habitante ajustado inferior a la media o que se ven reordenadas con respecto a su nivel de capacidad fiscal<sup>p</sup>.

*la población autonómica ajustada por la participación regional en las demás variables utilizadas para medir las necesidades de gasto (Cuadro 1).*

<sup>p</sup> Se produce una reordenación cuando la Comunidad A está por encima de la Comunidad B en capacidad fiscal, pero se coloca por debajo de ésta, disponiendo de una menor financiación total por habitante ajustado, una vez distribuidas las

- o El **Fondo de Cooperación** se reparte entre los territorios con una renta per cápita inferior al 90 por ciento de la media o una baja densidad de población.

Cuadro 3: Necesidades y recursos en el modelo de financiación autonómica

Necesidades de gasto	<b>Espacio fiscal autonómico</b>	<p>-Tributos cedidos tradicionales: impuestos sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y tributos sobre el juego.</p> <p>- Tributos compartidos: IRPF (50%), IVA (50%), Impuestos sobre consumo de hidrocarburos, alcohol y tabaco (58%), Impuesto sobre determinados medios de transporte y sobre consumo eléctrico (100%)</p>
	<b>Transferencias</b>	<p>-Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales</p> <p>-Fondo de Suficiencia Global</p> <p>-Fondo de Competitividad</p> <p>-Fondo de Cooperación</p>

Fuente: elaboración propia

Una característica importante de la reforma efectuada en 2009 es que terminó con la mecánica habitual de calcular las transferencias de las comunidades para el año base y, a partir de ahí, hacerlas evolucionar según el (de)crecimiento de los ingresos del Estado. A partir de la creación del FGSPF, la cuantía a recibir por cada territorio se calcula cada año según la evolución de su población ajustada y de su capacidad fiscal. Lo mismo ocurre con el Fondo de Competitividad y de Cooperación. De este modo, si un territorio ve incrementadas sus necesidades de gasto relativas o reducida su recaudación tributaria, percibirá más transferencias que en los ejercicios anteriores. En cambio, si sus necesidades de gasto relativas caen o aumenta su rendimiento fiscal, las transferencias a percibir serán menores que en los años previos.

transferencias del FGSPF y del FSG.

## 5.- Breve referencia al sistema de financiación foral

La Constitución de 1978 reconoció en su Disposición Adicional Primera los derechos históricos de los territorios forales, dando amparo a la posterior aprobación de un sistema de financiación específico para la Comunidad de Navarra y las tres provincias del País Vasco<sup>q</sup>. El diseño de ese sistema de financiación, que parte de un pacto bilateral del Estado con ambas CCAA -el Convenio con Navarra, el Concierto con el País Vasco-, es radicalmente distinto al de las comunidades de régimen común.

Por una parte, los territorios forales gestionan la totalidad de los impuestos directos e indirectos que se generan en sus territorios<sup>r</sup>. Además, disponen de amplias competencias normativas en el ámbito de los impuestos directos, con el límite de que la presión fiscal sea siempre similar a la del resto del país<sup>s</sup>, y la prohibición de que se creen barreras a la libre circulación de personas y mercancías. En el caso de los impuestos indirectos, las exigencias de armonización fiscal de la UE impiden que las comunidades (o las Diputaciones, en el caso del País Vasco) apliquen tipos impositivos diferenciados en el IVA y los impuestos especiales.

Por otra parte, el sistema de transferencias intergubernamentales es diferente al que rige para las comunidades de régimen común. Puesto que la Administración Central continúa prestando servicios en las comunidades forales, pero no recauda casi ningún impuesto en ellas, éstas pagan una transferencia -denominada Aportación en Navarra y Cupo en el País Vasco- como contribución al sostenimiento de las cargas generales del Estado.

En una primera valoración del funcionamiento de este sistema de financiación, se puede apreciar que los territorios forales disfrutaban de una autonomía financiera mucho mayor que las comunidades de régimen común. En este sentido, han tenido siempre un mayor margen para mejorar el nivel de servicios públicos prestados a sus ciudadanos. A esta circunstancia hay que añadir que la metodología empleada para calcular la Aportación y el Cupo parece apuntar a una clara infraestimación de las contribuciones de estas dos CCAA a la financiación de las cargas del Estado<sup>13,14</sup>.

<sup>q</sup> En el País Vasco la titularidad de los derechos históricos es de las Diputaciones Provinciales y no del gobierno autonómico.

<sup>r</sup> Con las excepciones de la renta de aduanas, las retenciones de las rentas del trabajo de los empleados de la Administración General del Estado y las retenciones de las rentas del capital asociadas a la deuda pública estatal o de otras CCAA.

<sup>s</sup> En la práctica, la presión fiscal aplicada en los territorios forales ha sido tradicionalmente más baja que en el resto de España, especialmente en el ámbito del Impuesto de Sociedades.



Como consecuencia de todo esto, la evidencia apunta<sup>11,15</sup>, como se verá en la siguiente sección, a una sobrefinanciación de estos territorios en términos relativos.

## 6.- Resultados del modelo de financiación vigente

En esta sección se van a analizar los principales resultados de los modelos de financiación existentes, tratando de evaluar hasta qué punto se cumplen los principios de autonomía y solidaridad establecidos en la Constitución. En primer lugar, el análisis se centrará en el sistema de financiación de las comunidades de régimen común, y después se compararán los resultados de éste con los de las comunidades forales. A continuación, se intentará explicar hasta qué punto las diferencias de gasto sanitario vienen determinadas por los sistemas de financiación o por otras variables relevantes.

### Los modelos de financiación

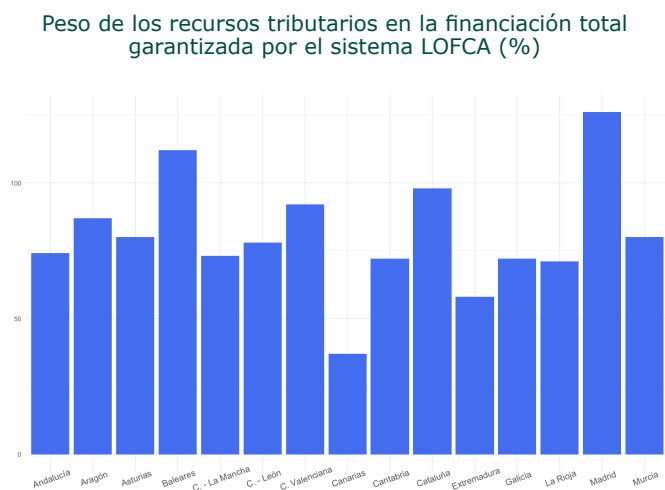
Por lo que se refiere al cumplimiento del **principio de autonomía**, recordemos que éste tiene una doble vertiente. La autonomía en el gasto de las CCAA es muy elevada, puesto que la totalidad de los recursos reconocidos en la LOFCA son de naturaleza incondicionada<sup>t</sup>. La autonomía financiera, sin embargo, es significativamente menor. Durante las primeras décadas de recorrido del Estado autonómico, las CCAA tenían un espacio fiscal muy reducido, integrado por impuestos con escaso poder recaudatorio y poco dinámicos (su recaudación era muy estática). Además, hasta 1997 los gobiernos regionales apenas tenían capacidad para modificar la cuantía de sus recursos tributarios, al carecer de competencias normativas.

En 2002 se produjo un gran cambio en la cesta de ingresos autonómicos, que pasó a integrarse por las participaciones regionales en el IRPF, el IVA y los impuestos especiales. Con la reforma de la LOFCA de 2009, estas participaciones pasaron a tener un protagonismo aún mayor, de tal modo que el espacio fiscal autonómico es en la actualidad bastante elevado, como se desprende del Gráfico 1. La mayor parte de las CCAA tienen un nivel de autonomía financiera por encima del 70 por ciento, con las excepciones de Extremadura, que tiene una capacidad fiscal muy reducida debido a su bajo nivel de renta, y Canarias, que cuenta con un régimen fiscal especial con impuestos indirectos que, aunque no se incluyen en el sistema LOFCA, integran la hacienda regional.

<sup>t</sup> Las CCAA reciben algunos recursos condicionados al margen del sistema LOFCA, destacando los canalizados a través de las transferencias para el desarrollo: el Fondo de Compensación Interterritorial y los fondos europeos de desarrollo regional.

También se observa que Baleares y Madrid tienen un índice de autonomía financiera por encima de 100: esto se explica porque el rendimiento de su espacio fiscal excede a sus necesidades de gasto y, como consecuencia de esto, ambas comunidades tienen transferencias negativas en el FGSPF y el FSG.

Figura 1: Autonomía financiera de las CCAA (2019) (\*)



Fuente: elaboración propia a partir de la Liquidación del Sistema de Financiación Autonómica de 2019, Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021)

(\*) Los datos de Canarias no incluyen los ingresos derivados del Impuesto General Indirecto Canario y otros impuestos indirectos que se recaudan en el marco del régimen especial fiscal derivado de la condición ultraperiférica de esta comunidad.

El análisis del funcionamiento del sistema de financiación de régimen común desde la perspectiva del **principio de solidaridad** exige hacer una precisión previa. Como ya se explicó en páginas anteriores, este principio tiene una doble vertiente: por un lado, garantizar que todos los territorios dispongan de un nivel equivalente de recursos para poder prestar un nivel de servicios similar (objetivo de nivelación), y por otro, permitir que los territorios económicamente más atrasados puedan cerrar la brecha que les separa de las comunidades más ricas (objetivo de desarrollo regional). El diseño del sistema LOFCA responde al primero de esos objetivos, mientras que el Fondo de Compensación Interterritorial y la mayor parte de los fondos procedentes de la UE se adaptan al segundo de ellos.

Por lo tanto, si de lo que se trata es de evaluar hasta qué punto el sistema permite prestar niveles similares de servicios públicos, una primera aproximación al tema sería analizar cómo de redistributivo es el modelo de financiación. La Tabla 1 ofrece información sobre los recursos tributarios autonómicos (columnas 2 y 3) y sobre la financiación total que el sistema garantiza a cada territorio (columnas 6 y 7). Si comparamos la

capacidad fiscal de las CCAA, observamos que hay grandes diferencias entre el rendimiento tributario por habitante ajustado de los territorios más ricos (Madrid y Baleares) y el de las comunidades más pobres (Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura)<sup>u</sup>. La distancia entre Madrid y Extremadura es de 72 puntos porcentuales (columna 4), y la desviación típica del conjunto de comunidades de régimen común es de 0,622. Por lo tanto, se puede concluir que, de no existir transferencias procedentes del Estado, la capacidad de las comunidades para prestar servicios públicos sería muy dispar.

<sup>u</sup> Como ya se señala en las notas al pie del Gráfico 1 y la Tabla 1, no se van a tener en cuenta los valores de Canarias, puesto que las cifras oficiales que ofrece la liquidación del sistema LOFCA no incluyen la recaudación de los impuestos indirectos que integran el régimen especial fiscal canario. De incluirse estas cifras, la posición de esta comunidad en los indicadores de la tabla 1 estaría muy próxima a la media.

Analizando ahora los recursos totales garantizados a cada territorio, se observa que la desigualdad entre comunidades es mucho menor (la desviación típica cae a 0,278). Además, la distancia entre la región que dispone de más ingresos por habitante ajustado (Cantabria) y la que menos (Murcia), disminuye hasta los 36 puntos porcentuales. Así pues, la comparación de las columnas 3 y 7 de la Tabla 1 nos permite afirmar que el sistema de transferencias tiene un importante efecto redistributivo, reduciendo de manera significativa las diferencias interterritoriales en la capacidad para suministrar los servicios públicos. Dicho de otra manera, el sistema de financiación de régimen común nivela los servicios autonómicos, aunque no lo hace completamente, puesto que persisten las diferencias.

Tabla 1: Recursos tributarios y financiación total garantizada (2019)(\*)

	Recursos Tributarios (Miles de Euros)	Recursos tributarios por habitante ajustado (Miles de Euros)	Índice/ Media	Posición	Financiación Total Garantizada (Miles de Euros)	Financiación total por habitante ajustado (Miles de Euros)	Índice/ Media	Posición
Cataluña	23.845.449	3.170	1,23	3	24.270.386	3.227	1,09266	3
Galicia	6.279.749	2.163	0,84	11	8.673.652	2.987	1,01160	7
Andalucía	17.163.369	2.089	0,81	12	23.339.586	2.841	0,96197	11
Asturias	2.616.276	2.411	0,93	8	3.272.648	3.016	1,02144	6
Cantabria	1.601.343	2.721	1,05	4	2.211.227	3.757	1,27225	1
La Rioja	805.476	2.476	0,96	7	1.134.193	3.487	1,18089	2
Murcia	3.175.337	2.170	0,84	10	3.945.767	2.697	0,91323	15
C. Valenciana	12.399.325	2.547	0,99	6	13.422.721	2.758	0,93386	14
Aragón	3.783.321	2.691	1,04	5	4.332.784	3.082	1,04374	5
Castilla-La Mancha	4.329.914	2.044	0,79	13	5.904.786	2.788	0,94415	12
Canarias	2.231.430	1.021	0,40	15	6.055.386	2.772	0,93867	13
Extremadura	2.014.458	1.799	0,70	14	3.490.446	3.117	1,05552	4
Baleares	3.767.120	3.309	1,28	2	3.372.933	2.963	1,00331	8
Madrid	23.605.288	3.661	1,42	1	18.786.817	2.914	0,98680	10
Castilla y León	6.021.140	2.309	0,89	9	7.694.721	2.951	0,99936	9
Total	113.638.995	2.583	1		129.908.054	2.953	1	

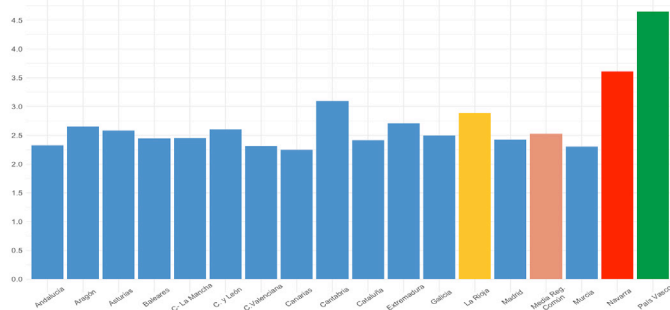
Fuente: elaboración propia a partir de la Liquidación del Sistema de Financiación Autonómica de 2019, Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021)

(\*) Los datos de Canarias no incluyen los ingresos derivados del Impuesto General Indirecto Canario y otros impuestos indirectos que se recaudan en el marco del régimen especial fiscal derivado de la condición ultraperiférica de esta comunidad.

Pasando a analizar el funcionamiento del **sistema de financiación foral**, nos encontramos con muchas dificultades para homogeneizar las cifras que se desprenden de éste y poder compararlas con las generadas por el de régimen común. Algunas singularidades competenciales -como la policía autónoma o las transferencias corrientes pagadas a los ayuntamientos-, unidas a la enorme opacidad que existe en torno al cálculo del Cupo vasco y la Aportación navarra dificultan en gran medida la depuración de las cifras para hacerlas comparables. En el Gráfico 2 se muestran las cifras oficiales de financiación total garantizada por habitante ajustado de las comunidades de régimen común comparadas con una estimación de la financiación por habitante ajustado que estaría permitiendo el sistema de concierto en su configuración actual.

Incluso aunque las cifras estimadas para los territorios forales debieran matizarse por algunas singularidades competenciales que no se han podido homogeneizar, los datos muestran con rotundidad la ventaja financiera que supone el modelo de régimen foral respecto al de régimen común: la media de este último grupo se sitúa en torno a los 2.500 euros por habitante ajustado, mientras que Navarra está por encima de los 3.500 y el País Vasco por encima de los 4.500.

Figura 2: Financiación total garantizada por habitante ajustado incluyendo a las comunidades forales (Miles de Euros). 2016.



*Fuente: elaboración propia a partir de la Liquidación del Sistema de Financiación Autonómica de 2016, Ministerio de Hacienda y Función Pública (2018), para las CCAA de régimen común. Para la estimación de la financiación garantizada equivalente de las CCAA forales se utilizó el rendimiento de los tributos concertados, descontando el Cupo (la Aportación) que esos territorios pagan al gobierno central (Las Haciendas Autonómicas en Cifras), el coste de las policías autónomas vasca y navarra (Liquidación de Presupuestos de las Comunidades Autónomas) y las transferencias corrientes pagadas a los ayuntamientos (Las Haciendas Autonómicas en Cifras), que en el resto del país son competencia del gobierno central.*

(\* Los datos de Canarias no incluyen los ingresos derivados del Impuesto General Indirecto Canario y otros impuestos indirectos que se recaudan en el marco del régimen especial fiscal derivado de la condición ultraperiférica de esta comunidad.

### **Las diferencias territoriales en el gasto sanitario: ¿son una consecuencia de las diferencias en la financiación?**

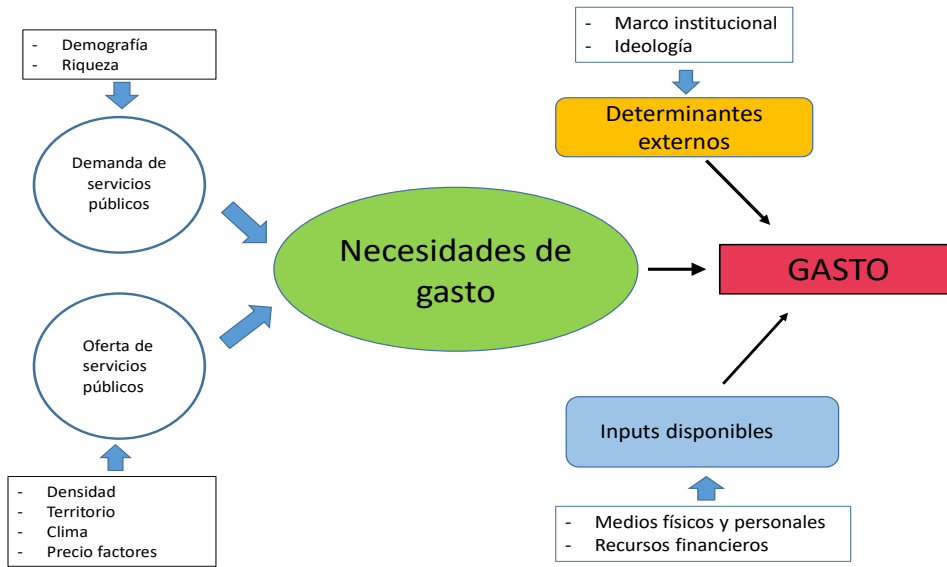
La razón más importante que hay detrás de la controversia causada por las diferencias de financiación garantizada es su posible repercusión sobre la distribución territorial del gasto y, en segunda instancia, sobre el diferente acceso que los ciudadanos puedan tener a los servicios públicos que se consideran fundamentales (de acuerdo con la LOFCA, sanidad, educación y servicios sociales). Se plantea que, si un mayor volumen de recursos permite unos mejores servicios, tal vez sería necesario rediseñar los modelos de financiación para garantizar una distribución de estos más equitativa a lo largo del territorio nacional.

Antes de entrar a valorar si ocurre esto en el ámbito de las CCAA, conviene hacer un pequeño repaso a los distintos factores que pueden influir en un mayor o menor nivel de gasto en cada territorio. Tal como se desprende del Cuadro 3, podemos esperar que las comunidades que tengan mayores necesidades de gasto tiendan a gastar más. Esas mayores necesidades pueden venir explicadas por una mayor demanda (más usuarios, usuarios con mayor demanda, etc) o por las singulares condiciones en que se atiende a esa demanda (asentamiento de la población en el territorio, climatología o precio de los factores de producción).

Ahora bien, es preciso recalcar que no todo el gasto realizado responde a mayores necesidades de gasto. Por ejemplo, una comunidad autónoma puede verse obligada a gastar más debido al marco institucional existente -esto ocurrió, por ejemplo, cuando se aprobó la Ley de Dependencia que obligaba a las CCAA a suministrar ciertas prestaciones antes inexistentes-, o puede decidir gastar más porque un servicio determinado esté entre las prioridades programáticas del gobierno que gestiona el presupuesto (ideología). Por otra parte, los recursos humanos, físicos (instalaciones afectas al servicio concreto y otras infraestructuras en general) y financieros disponibles serán determinantes también en la cuantía del gasto.

Así pues, los recursos financieros -lo que hemos llamado financiación total garantizada-, aunque pueden ser determinantes, son solo una más de las causas que pueden explicar las diferencias de gasto de las CCAA.

Figura 3: Factores explicativos de las diferencias territoriales de gasto

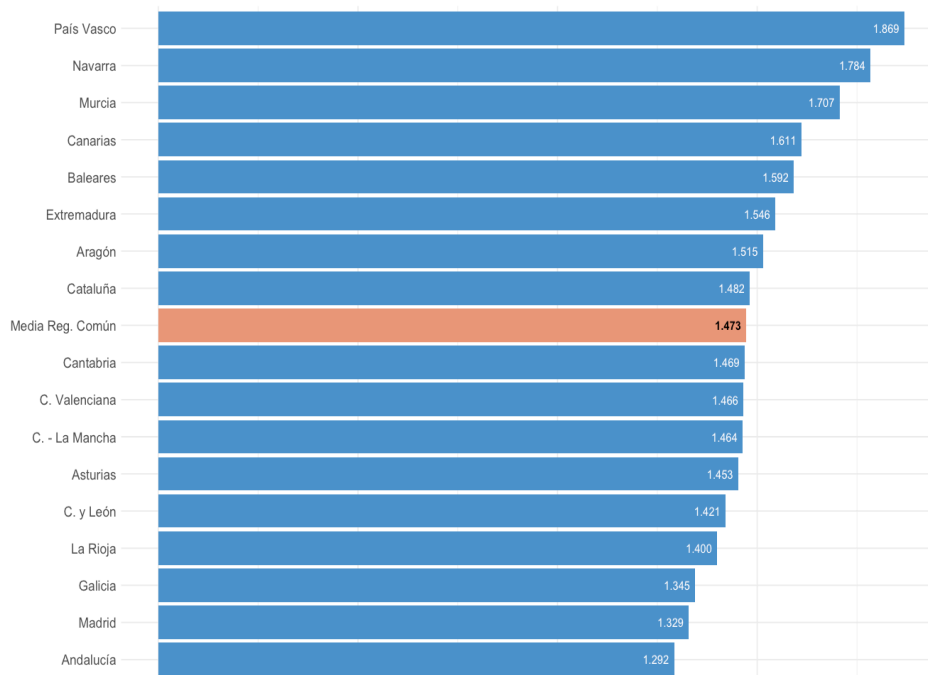


Fuente: elaboración propia

Analizando el reparto territorial del gasto sanitario, ¿qué nos dice la evidencia empírica sobre el impacto de los sistemas de financiación? El Gráfico 3 muestra que hay diferencias importantes en el gasto de las distintas CCAA. La Comunidad vasca gasta 26 puntos porcentuales más que la media de territorios de régimen común, diferencia que disminuye hasta los 21 puntos en el caso de Navarra. Ahora bien, ¿hay una relación de

causalidad entre financiación y gasto? La evidencia empírica sobre este asunto parece apuntar a un claro efecto del sistema foral con respecto al modelo de financiación de régimen común: debido a la fórmula en que se calculan la Aportación navarra y el Cupo vasco, estas comunidades disfrutan de un nivel de recursos mucho mayor, lo que les permite suministrar más y mejores servicios públicos<sup>11,16</sup>.

Figura 4: Gasto sanitario por habitante protegido (2019). Euros.



Fuente: elaboración propia a partir de Cuentas Satélite del Sistema Nacional de Salud 2019 y Liquidación del Sistema de Financiación Autonómica de 2019.

Sin embargo, en el caso de las CCAA de régimen común, la evidencia es bastante más ambigua<sup>11</sup> y el impacto de la financiación garantizada sobre el mapa de gasto no está tan claro. Las diferencias de gasto se explican en mayor medida por factores demográficos, como tener una población más envejecida o que ésta esté asentada de manera más dispersa en el territorio.

## 7.- Los fondos extraordinarios de liquidez

Hasta ahora nos hemos referido a los instrumentos que forman parte de la financiación ordinaria de las CCAA. Sin embargo, la crisis económica que arrancó en 2008 provocó una caída de los ingresos tributarios y las transferencias muy abrupta que, coincidiendo con una importante rigidez de los programas autonómicos de gasto social, dio lugar a grandes desequilibrios presupuestarios en el ámbito regional.

El rápido aumento del déficit y la deuda autonómica, en un contexto de tipos de interés crecientes, suscitó dudas acerca de la capacidad de las CCAA más endeudadas para hacer frente a sus compromisos de gasto a largo plazo (sostenibilidad) e incluso a corto plazo (solvencia). La calificación crediticia de los títulos de deuda de algunos territorios descendió a la categoría de "bonos basura" (Cataluña, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana principalmente), al tiempo que comunidades con una posición presupuestaria más favorable se veían perjudicadas en los mercados de capital por el efecto contagio. Así pues, surgieron enormes dificultades para financiar los déficits autonómicos que se estaban generando.

Con el objetivo de evitar una interrupción en los pagos a trabajadores y proveedores, así como en el suministro de los servicios públicos de gestión autonómica, el gobierno central decidió crear en 2012 varios instrumentos extraordinarios de financiación. Bajo la denominación genérica de "fondos de liquidez"<sup>v</sup>, se articularon varios canales de crédito a través de los cuales la Administración General del Estado se convirtió en el principal acreedor de las CCAA.

A cambio de los fondos de liquidez, las comunidades deudoras se comprometían a la aprobación y ejecución de planes de consolidación presupuestaria, obligándose además a rendir cuentas periódicas sobre la evolución de esos planes. Bajo esta premisa, la mayoría de las CCAA

<sup>v</sup> El primer instrumento creado en 2012 fue el Plan de Pago a Proveedores, que pretendía evitar demoras en el pago de facturas o vencimientos con proveedores de las comunidades. Unos meses más tarde, el Fondo de Liquidez Autonómica amplió las posibilidades de crédito de los gobiernos autonómicos, inyectando recursos para financiar vencimientos de deuda. En 2014 se produjo una reestructuración de los instrumentos anteriores, que quedaron integrados dentro del nuevo Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.

perdieron una importante parcela de su autonomía financiera y de gasto, puesto que la mayor parte de ellas solicitaron financiación a través de unos u otros mecanismos.

¿Por qué son importantes estos fondos a efectos del desempeño presupuestario de las comunidades? Además de haberse convertido en elementos cuasi-estructurales de la financiación autonómica, hay que tener en cuenta que el volumen de recursos que han canalizado es enorme -entre 25 y 50.000 millones de euros anuales<sup>w</sup>-, generando deudas que ya superan los 300.000 millones de euros en 2021. Además, con la puesta en marcha de estos fondos, se ha modificado por completo la cesta de endeudamiento de las comunidades, pasando el Estado a ser su principal acreedor.

Tabla 2: Liquidez total obtenida a través de los mecanismos extraordinarios de financiación 2012-2020. Millones de euros.

Andalucía	48.335	Asturias	3.499
Aragón	8.370	Baleares	12.676
C.-La Mancha	21.193	Cantabria	4.414
C. y León	8.239	Madrid	4.729
Cataluña	100.017	Murcia	14.671
Canarias	9.164	La Rioja	1.465
Extremadura	5.130	País Vasco	0
Galicia	9.562	Navarra	0
C. Valenciana	74.943	Total	326.406

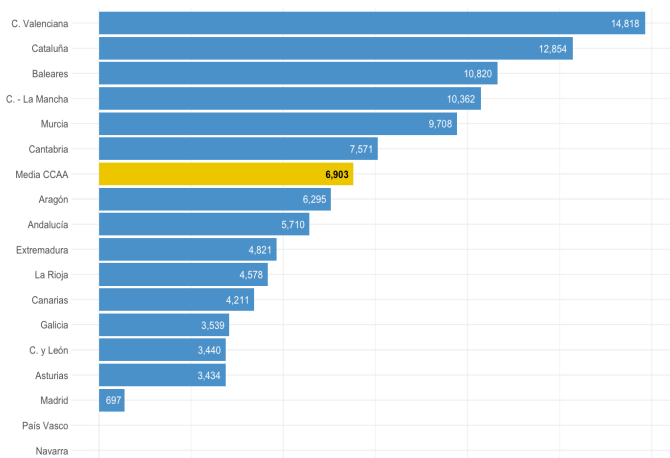
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021)

La Tabla 2 ofrece información sobre el volumen total de liquidez obtenida a través de estos fondos, desde su creación hasta 2020. Los territorios más beneficiados han sido Cataluña, la Comunidad Valenciana y Andalucía. Ahora bien, para eliminar el "efecto tamaño" de las comunidades, en el figura 5 se muestran las cantidades totales por habitante. Se observa aquí que los niveles de endeudamiento con el gobierno central tienen un orden y una magnitud algo distintos: las comunidades más endeudadas son la Valenciana, Cataluña, Baleares y Castilla-La Mancha.

Otra cuestión que hay que destacar es la no participación de las comunidades forales en los mecanismos extraordinarios de financiación. Ya sea por no renunciar a su autonomía -recordemos que la obtención de fondos va acompañada de algunos compromisos con la AGE- o bien por su holgada situación presupuestaria, que les permite financiarse sin dificultades en los mercados de capitales, lo cierto es que ni Navarra ni el País Vasco han solicitado fondos al gobierno central.

<sup>w</sup> Recordemos que el sistema LOFCA ha canalizado en los últimos años unos 120.000 millones de euros.

Figura 5: Fondos de liquidez autonómica. Liquidez total por habitante recibida (Euros).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública

## 8.- Cuestiones pendientes en el modelo de financiación territorial

Hasta aquí se ha hecho un repaso de los principales instrumentos de financiación de los gobiernos autonómicos. Aunque con carácter general se puede afirmar que el proceso de descentralización español ha sido exitoso -pues no se han producido discontinuidades ni solapamientos relevantes en la provisión de los servicios-, también es cierto que el modelo territorial tiene aún algunos desafíos pendientes.

En primer lugar, aunque la LOFCA de 2009 previó la revisión -que no necesariamente reforma- del sistema a los cinco años de su entrada en vigor, esta no se ha producido aún. En el momento en que tenga lugar, parece importante que se pongan sobre la mesa algunas cuestiones que podrían estar restando estabilidad al modelo autonómico.

Entre otras, cabe destacar la divergencia de diseño y resultados de los modelos común y foral. Como se ha explicado más arriba, Navarra y País Vasco disponen de una mayor autonomía financiera, y además de un mayor nivel de recursos, lo que les permite financiar más y mejores servicios públicos. La estabilidad del sistema común pasa por un acercamiento de los resultados que arrojan ambos modelos de financiación.

Otra cuestión importante que se debe considerar es la posible creación de mecanismos de aseguramiento que permitan a las comunidades autónomas amortiguar -al menos en parte- el impacto de las caídas de recursos en momentos de contracción económica. Aunque los fondos extraordinarios de liquidez han cumplido en parte esa función, su

creación en 2012 se hizo bajo el supuesto de que irían desapareciendo progresivamente a medida que la economía se fuese recuperando.

En línea con esto último, cabe recordar que los fondos de liquidez han generado deudas por valor de más de 300.000 millones de euros. La devolución de los préstamos o, en su caso, la reestructuración o condonación parcial de esas deudas estará, sin lugar a dudas, en el centro del debate cuando se negocie el nuevo sistema de financiación autonómica.

Uno de los elementos más controvertidos de nuestro modelo territorial actual es el reparto que el gobierno central hace de los techos de déficit y deuda en los que pueden incurrir los gobiernos autonómicos y locales. Tanto la distribución vertical -entre niveles de gobierno- como el reparto horizontal -entre territorios- limitan en buena medida el margen de maniobra presupuestaria que tiene cada gobierno. Por lo tanto, convendría establecer legalmente un protocolo que hiciera más transparente la asignación de esos límites.

## Bibliografía

1. Oates WE. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich; 1972.
2. King D. *Fiscal Tiers: The Economics of multi-level government*. London: Allen & Unwin; 1984.
3. Boadway R, Shah A. *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press; 2012.
4. Lockwood B. *The political economy of decentralization*. En: Ahmad E. y Briosio G. (Eds). *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar; 2006. pp. 33-60.
5. Tiebout C. *A pure theory of local expenditures*. *J Political Econ*. 1956;64:416-424. <https://doi.org/10.1086/257839>.
6. Case AC, Rosen HS, Hines JR. *Budget spillovers and fiscal policy interdependence: evidence from the states*. *J Public Econ*. 1993;52:285-307. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(93\)90036-S](https://doi.org/10.1016/0047-2727(93)90036-S).
7. Allers MA, Elhorst JP. *Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands*. *Int Tax Public Finan*. 2005;12:493-513. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1500-x>.
8. Prud'homme R. *On the dangers of decentralization*. *Policy Research Working Paper Series, The World Bank*. 1994; No 1252. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:wbk:wbrwps:1252>.
9. Buchanan JM. *Federalism and fiscal equity*. *Am Econ Rev*. 1950;40(4):583-599. <https://www.jstor.org/stable/1808426>.
10. Musgrave R. *The theory of public finance: a study in political economy*. New York: McGraw-Hill; 1959.
11. Herrero-Alcalde A, Tránchez-Martín JM. *Demographic, political, institutional and financial determinants of regional social expenditure: the case of Spain*. *Regional Studies*. 2017;51(6):920-932. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1146822>.
12. *Mediterráneo Económico [núm. 30]. Monográfico sobre: "Financiación autonómica: Problemas y propuestas de reforma"*. Almería: Cajamar Caja Rural; 2016. Disponible en: <https://publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/mediterraneo-economico-30-financiacion-autonomica-problemas-del-modelo-y-propuestas-de-reforma> [consultado 30 de enero de 2023]
13. Monasterio Escudero C. *Un análisis del sistema foral desde la perspectiva de la teoría del federalismo fiscal*. En: Monasterio Escudero C, Zubiri Oria I. *Dos ensayos sobre financiación autonómica*. Madrid: Funcas; 2009. pp. 168-249. Disponible en: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/1506.pdf> [consultado 30 de enero de 2023]
14. Ruiz-Huerta J, García MA, Herrero A, Loscos FJ, Vizán C. *El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común*. XX Encuentro de Economía Pública. Sevilla; 2013.
15. Ayala L, Herrero A, Martínez-Vázquez J. *Welfare benefits in highly decentralized fiscal systems: evidence on interregional mimicking*. *Papers in Regional Science*. 2021;100(5):1178-1208. <https://doi.org/10.1111/pirs.12605>.
16. Cantarero Prieto D, Lago-Peñas S. *Decomposing the determinants of health care expenditure: the case of Spain*. *Eur J Health Econ*. 2012;13(1):19-27. <https://doi.org/10.1007/s10198-010-0276-9>.
17. León Alfonso S (Coord.). *La financiación autonómica: Claves para un (interminable) debate*. Madrid: Alianza Editorial; 2015.