



Facultad  
de Ciencias  
de la Empresa

Grado en Administración y Dirección de Empresas

Curso académico 2019/2020

# TRABAJO FIN DE GRADO

***“El sistema de financiación  
autonómica: la Región de Murcia, una  
Comunidad infra-financiada”***



Universidad  
Politécnica  
de Cartagena

**Autor:** Gonzalo Aguirre García

**Director:** Antonio Duréndez Gómez-Guillamón

# ÍNDICE

<b>0. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>9</b>
<b>1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</b>	<b>9</b>
1.1 El modelo económico: la “descentralización” fiscal .....	9
1.2 Bases constitucionales de la financiación autonómica .....	11
1.3 El sistema de financiación LOFCA: antecedentes, características y funcionamiento .....	13
1.3.1 Antecedentes .....	13
1.3.2 El modelo actual de 2009 .....	24
1.3.3 El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) .....	25
1.3.4 Fondo de Suficiencia Global .....	30
1.3.5 Fondos de Convergencia .....	32
1.3.6 Las necesidades de gasto en el nuevo modelo .....	35
1.3.7 Sistema de nivelación.....	36
1.3.8 Mecanismos adicionales de financiación .....	36
1.4 Funcionamiento del régimen foral .....	38
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>42</b>
<b>2. APLICACIÓN Y EFECTOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN LA REGIÓN DE MURCIA.....</b>	<b>42</b>
2.1 Ejes básicos del modelo de 2009 .....	42
2.1.1 Incrementar las prestaciones del Estado del Bienestar .....	43
2.1.2 Aumento de la Equidad .....	44
2.1.3 Suficiencia.....	48
2.1.4 Aumento de la autonomía y la estabilidad .....	49

2.2 Evolución de la financiación básica de la CARM en el período 2009-2017 .....	50
2.2.1 Composición de los recursos que conforman la financiación de la CARM ....	51
2.3 Infra-financiación de la CARM en el período 2009-2017.....	55
2.4 Endeudamiento de la CARM en el período 2009-2017 .....	58
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>61</b>
<b>3. PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO .....</b>	<b>61</b>
3.1 Propuesta para el cálculo de la aportación de las CC.AA. forales .....	62
3.2 Principios básicos de la reforma .....	64
<b>4. CONCLUSIONES .....</b>	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>71</b>

# ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: PONDERACIONES Y VARIABLES DE REPARTO EN LAS PIE ( %) EN EL PERÍODO 1987-1991. ....	17
TABLA 2: PONDERACIONES Y VARIABLES DE REPARTO EN LAS PIE ( %) EN EL PERÍODO 1992-1996. ....	18
TABLA 3: PAUTAS PARA EL CÁLCULO DE LAS NECESIDADES DE FINANCIACIÓN EN EL MODELO DE 2001 (AÑO BASE 1999).....	20
TABLA 4: RESULTADO DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE 2001.....	22
TABLA 5: ÍNDICES DE FINANCIACIÓN DEFINITIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS POR HABITANTE EN EL PERÍODO 2002-2008. REGIONES DE POBLACIÓN SIMILAR A LA CARM.....	23
TABLA 6: APORTACIÓN DEL ESTADO AL FGSPF. MILES DE € 2009-2017 .....	26
TABLA 7: MONTANTE TOTAL DEL FGSPF EN EL AÑO 2017. MILES DE € .....	27
TABLA 8: VARIABLES DEMOGRÁFICAS APLICADAS A LA PONDERACIÓN DE LA POBLACIÓN AJUSTADA DE LAS CC.AA. ....	28
TABLA 9: PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA EN EL FGSPF AÑO 2017. MILES DE €.....	29
TABLA 10: FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL 2009-2017. MILES DE €.....	31
TABLA 11: : APLICACIÓN DEL FONDO DE COMPETITIVIDAD EN EL AÑO 2017. MILES DE €.....	33
TABLA 12: DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN EN EL AÑO 2017. MILES DE €.....	34
TABLA 13: CÁLCULO DEL CUPO VASCO EN LOS AÑOS 2007 Y 2017. MILLONES DE €.....	39
TABLA 14: CÁLCULO DEL CUPO VASCO EN LOS AÑOS 2007 Y 2017. MILLONES DE €.....	40
TABLA 15: EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS CC.AA. EN SPF EN EL PERÍODO 2009-2013. MILLONES DE € .....	43
TABLA 16: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE FINANCIACIÓN NORMATIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN. 2009-2017 €.....	45
TABLA 17: ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN EN EL AÑO 2017. €.....	47
TABLA 18: GASTOS DE LA CARM EN SPF, Y RECURSOS OBTENIDOS POR EL SFA EN EL PERÍODO 2007- 2017. MILES DE €.....	48
TABLA 19: EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN BÁSICA DE LA REGIÓN DE MURCIA (2007-2017). MILLONES DE €.....	51
TABLA 20: EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS NO TRIBUTARIOS DE LA CARM EN EL PERÍODO 2009-2017. MILLONES DE €.....	53

TABLA 21: EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DE LA CARM EN EL CONTEXTO DE IGUAL FINANCIACIÓN POR HABITANTE. 2008-2017.....	55
TABLA 22: EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DE LA CARM EN EL SUPUESTO DE IGUAL FINANCIACIÓN POR "HABITANTE AJUSTADO". 2008-2017 .....	56
TABLA 23: EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PRESUPUESTARIO DE LA CARM. MILLONES DE €.....	58
TABLA 24: DÉFICIT (% PIB) DE LA CARM Y OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. ....	59

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1: ÍNDICE DE FINANCIACIÓN EFECTIVA POR HABITANTE AJUSTADO A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS. AÑO 2017 .....	41
GRÁFICA 2: GASTO DE LA CARM EN SPF, Y RECURSOS OTORGADOS POR EL SFA. ....	49
GRÁFICA 3: EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS OTORGADOS A LA CARM POR EL SFA. 2007-2017.....	50
GRÁFICA 4: COMPOSICIÓN DE LA FINANCIACIÓN BÁSICA DE LA CARM 2007-2017. MILLONES DE €....	52
GRÁFICA 5: COMPOSICIÓN DE LOS RECURSOS NO TRIBUTARIOS DE LA CARM 2009-2017. ....	54
GRÁFICA 6: DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DE LA CARM EN EL PERÍODO 2008-2017 EN EL SUPUESTO DE IGUAL FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO. ....	57

## ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

- **AFI:** Analistas Financieros Internacionales
- **AIReF:** Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- **AA.PP.:** Administraciones Públicas
- **BOE:** Boletín Oficial del Estado
- **CARM:** Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
- **CC.AA.:** Comunidades Autónomas
- **CE:** Constitución Española
- **CPFF:** Consejo de Política Fiscal y Financiera
- **CSIC:** Consejo Superior de Investigaciones Científicas
- **FCI:** Fondo de Compensación Interterritorial
- **FCOMP:** Fondo de Competitividad
- **FCOOP:** Fondo de Cooperación
- **FEDEA:** Fundación de Estudios de Economía Aplicada
- **FEDER:** Fondos Europeos de Desarrollo Regional
- **FFCA:** Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas
- **FFF:** Fondo de Facilidad Financiera
- **FFPP:** Fondo para la Financiación de Pago a Proveedores
- **FGSPF:** Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales
- **FLA:** Fondo de Liquidez Autonómica
- **FS:** Fondo de Suficiencia
- **FSG:** Fondo de Suficiencia Global
- **IAJ:** Impuesto sobre Actividades de Juego
- **IDEC:** Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito

- **IGAE:** Intervención General de la Administración del Estado
- **IGIC:** Impuesto General Indirecto Canario
- **IIEE:** Impuestos Especiales
- **IRPF:** Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
- **ITE:** Ingresos Tributarios del Estado
- **IVA:** Impuesto sobre el Valor Añadido
- **LOFCA:** Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
- **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- **PDE:** Protocolo de Déficit Excesivo
- **PGE:** Presupuestos Generales del Estado
- **PIB:** Producto Interior Bruto
- **PIE:** Participación en los Ingresos del Estado
- **REF:** Régimen Económico y Fiscal
- **SEPI:** Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
- **SFA:** Sistema de Financiación Autonómico
- **SPF:** Servicios Públicos Fundamentales
- **TA:** Tasas Afectas
- **TC:** Tributos Cedidos
- **TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea



## 0. INTRODUCCIÓN

El modelo de financiación autonómica es una de las cuestiones que centran el debate político, social y económico en todo nuestro territorio nacional, y muy especialmente en este último quinquenio. Y no debería ser menos, ya que es el instrumento que proporciona los recursos financieros necesarios a la Comunidades Autónomas (CC.AA.) para que éstas puedan prestar a los ciudadanos los servicios del denominado "Estado del Bienestar": asistencia sanitaria, educación y atención a la dependencia; entre otros.

En la actualidad, España es uno de los países de la zona euro que disfruta de una mayor descentralización fiscal, así lo indica la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos<sup>1</sup> (OCDE). Lo que en la práctica se traslada a que las CC.AA. gozan de competencias en amplias materias y aspectos, lo que hace más importante y necesaria la financiación autonómica.

En la España descentralizada o, "de las autonomías"; conviven dos modelos de financiación, con independencia de los regímenes especiales de Ceuta y Melilla: el régimen Foral, vigente en el País Vasco y Navarra, y el régimen Común o general, vigente en el resto de CC.AA., aunque con ciertas peculiaridades en Canarias. Ambos modelos fueron establecidos por la Constitución Española (CE) de 1978.

Aunque el presente trabajo va a abordar el Sistema de Financiación Autonómica (SFA) de régimen común, en concreto referido a la Región de Murcia, hay que destacar el agravio que supone la situación de privilegio de la que disponen las comunidades forales, dado que no sólo gozan de una mayor autonomía en el ámbito tributario, sino que su funcionamiento permite que la financiación por habitante de estas dos comunidades duplique al resto. Así lo señala el Director Ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), (De la Fuente, octubre 2015)

*"si el cupo se calculara de forma correcta, el País Vasco contaría con 4.500 millones menos, que estarían en manos de la caja común."*

---

<sup>1</sup> Reflejado por el Índice de Descentralización Fiscal elaborado por OCDE: España, el país de la zona Euro más descentralizado





Este trabajo pretende abordar las causas que propician que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) reciba una financiación por habitante inferior a la media del sistema (únicamente la Comunidad Valenciana recibe una financiación inferior), con el objetivo de analizar el impacto negativo que esta infra-financiación produce sobre los servicios públicos fundamentales que el ejecutivo autonómico debe prestar a sus ciudadanos. También pretende analizar la proporción en que esta falta de autonomía financiera influye en los niveles de déficits y endeudamiento de la Región de Murcia.

En primer lugar, para conseguir el propósito mencionado en el párrafo anterior, en el primer capítulo se estudian los principios económicos que fundamentan la descentralización, también se realizará un análisis de la variación normativa del sistema, para acabar entrando en profundidad en las características y funcionamiento del modelo vigente de financiación autonómica de régimen común, así como el del régimen foral, aprobados en el año 2009.

Por otra parte, se analiza cómo los mecanismos de liquidez del Estado han permitido que la Región de Murcia pudiera seguir prestando los servicios públicos fundamentales, sin que esta y sus proveedores de dichos servicios incurrieran en quiebra técnica.

El segundo capítulo analiza los medios financieros que el modelo ha proporcionado a la Región de Murcia en el período 2009-2018, haciendo referencia a los elementos que explican por qué la financiación por habitante de la Región de Murcia es de las peores del sistema. Para ello, se abordará detalladamente los criterios utilizados por el Estado para la asignación de recursos financieros, realizándose una comparativa de todas las CC.AA. También se analiza la evolución de la deuda pública regional, y cómo la dispersión en los recursos por habitante ha podido influir en el aumento de la misma.

Para concluir, en el último capítulo, se establecerán diez principios para la mejora del actual sistema de financiación autonómica, así como una revisión del sistema foral con el objetivo de que éste contribuya con la nivelación interregional, a fin de hacer sostenibles las cuentas autonómicas y disminuir las desigualdades existentes entre territorios.



# CAPÍTULO 1

## 1. ESTRUCTURA DEL SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### 1.1 El modelo económico: la “descentralización” fiscal

La estructura territorial del Estado resultó notablemente modificada tras la aprobación de la Constitución Española (CE) de 1978, pasando de un modelo unitario a uno descentralizado. Surgen así las CC.AA., desarrolladas en el Título VIII de la Carta Magna, como nuevos órganos de gobierno que durante los últimos años han ganado un especial protagonismo financiero y económico dentro del seno del Estado. A día de hoy, los ejecutivos autonómicos ejecutan casi un tercio del gasto total consolidado de las Administraciones Públicas (AA.PP.), esta cifra aumentaría hasta el 50% si se excluyeran las prestaciones económicas de las Administraciones de seguridad social (desempleo, pensiones, maternidad, etc.). Todo lo comentado, hace posible que España tenga un sector público de los más descentralizados de Europa.

La descentralización de las funciones y tareas públicas encuentran soporte en la “teoría económica del federalismo fiscal”, formulada por Oates en 1972:

*“Para un bien público cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales, será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado de output para todas las jurisdicciones.”*

De la teoría anterior se deriva que la razón que propicia que la ejecución de las funciones públicas se encomiende a “subniveles” de organización, como Autonomías o Localidades, es que estos tienen un emplazamiento óptimo para nivelar la cuantía y aptitud de las actuaciones públicas a las peculiaridades y preferencias de sus respectivos territorios.

Por tanto, para que la descentralización de competencias ocasione bienestar deben concurrir dos premisas:



- 1) Que el ámbito de la competencia en cuestión se pueda delimitar geográficamente (por ejemplo, en la competencia de Defensa esto no ocurriría).
- 2) Que los costes derivados del ejercicio de la competencia no sean superiores para los “subniveles” de gobierno que para el Ejecutivo Nacional, es decir, que no concurren economías de “escala” que incentiven la centralización de funciones ejecutivas.

La teoría de descentralización fiscal también está basada en un supuesto fundamental, según el cual es necesario la existencia de diferencias en las preferencias de los ciudadanos de unos territorios y otros, en relación a la provisión de los servicios, para que la actuación de los gobiernos locales o regiones se limiten a la ejecución de dichas preferencias.

Entre las utilidades de la descentralización de las actuaciones públicas, podemos destacar las siguientes:

- Diversificación de la oferta de servicios públicos, que manifestaría la variedad en las prioridades de los habitantes de los distintos lugares de todo el territorio nacional.
- Mayor adecuación de la oferta de servicios a las preferencias de los ciudadanos. Demanda y oferta se encuentran.
- Mayor competencia entre gobiernos autonómicos, que debería servir para estimular una mayor eficacia en la ejecución de las prestaciones públicas.
- La descentralización puede suponer el marco de incentivación de una mayor innovación y experimentación en el ámbito de políticas públicas.

En definitiva, la existencia de subniveles de gobierno responde a la concurrencia de diferencias en las preferencias de los ciudadanos de los diferentes territorios y, por tanto, son estos subniveles los que se encuentran mejor posicionados para determinar cuáles son las preferencias de sus conciudadanos, y también para determinar la cuantía, así como la calidad de los servicios de índole público a prestar en cuestión.



## 1.2 Bases constitucionales de la financiación autonómica

La CE de 1978 estableció una nueva organización política y territorial del Estado, distinguiendo tres niveles de gobierno: estatal, autonómico y local.

Para hacer posible esta autonomía política es necesario dotar a los diferentes niveles de gobierno de una autonomía financiera. Así lo establece el artículo 156 de la CE:

*“1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.*

*2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.”*

Por tanto, el artículo 156 del texto constitucional determina los principios básicos del sistema de financiación: autonomía financiera, solidaridad y coordinación.

Por otra parte, en el artículo 157.1 se detallan los recursos que deberán disponer las CC.AA.:

*“1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:*

*a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.*

*b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*

*c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*

*d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.*

*e) El producto de las operaciones de crédito.”*

Estos recursos podrán ser completados con los establecidos en el artículo 158, para hacer efectivo el principio de solidaridad:

*“1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.*

*2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos*



*de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.”*

Por otro lado, la CE en su Disposición Adicional 1ª establece una distinción al régimen común de las CC.AA., al asumir el carácter foral de ciertos territorios:

*“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”*

Es decir, la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra gozarán de una situación de privilegio, al ser objeto de aplicación de un régimen fiscal especial de naturaleza foral, amparado en sus derechos históricos.

Al resto de comunidades se les aplica el denominado régimen de financiación “común”, con algunas peculiaridades en ciertos territorios, como es el caso de Canarias. En este sentido, la CE hace referencia a esta peculiaridad con el concepto de “hecho insular” en su artículo 138.1:

*“1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.”*

Este hecho insular supone un mayor coste de provisión de servicios para estos territorios en cuestión, por lo que ha sido tenido en consideración para el reparto de los fondos del modelo a través de la asignación de una prima de recursos financieros para las comunidades de Canarias y Baleares.

Sin embargo, las peculiaridades insulares, y que suponen una diferenciación en el régimen general es el denominado “Régimen Económico Fiscal Canario”. Lo que en la práctica se traduce a que en las Islas Canarias no es de aplicación el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), así como ciertos impuestos especiales de fabricación. En su lugar, recaudan el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), así como ciertos impuestos canarios sobre matriculación y sobre el tabaco.



## 1.3 El sistema de financiación LOFCA: antecedentes, características y funcionamiento

### 1.3.1 Antecedentes

- **Modelo inicial de 1980:**

El SFA de régimen común se encuentra regulado por la Ley Orgánica de las Comunidades Autónomas (LOFCA)<sup>2</sup>. El artículo 4 de esta ley establece cuáles pueden ser los instrumentos financieros de las CC.AA.:

*“1. De conformidad con el apartado uno del artículo ciento cincuenta y siete de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:*

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.*
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.*
- d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.*
- e) Las participaciones en los ingresos del Estado.*
- f) El producto de las operaciones de crédito.*
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.*
- h) Sus propios precios públicos.*

*2. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:*

- a) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.*
- b) Las transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución.”*

El modelo original de la LOFCA estuvo en vigor hasta el año 1996, y coincidió con el comienzo del período de traspaso de competencias a los ejecutivos regionales. Los recursos del modelo de financiación original se podrían agrupar en tres niveles:

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre. Modificada parcialmente por las leyes orgánicas 3/1996, 7/2001 y 3/2009, de Financiación de las Comunidades Autónomas.



- El primero de “suficiencia”, establecido para asegurar la financiación de las competencias traspasadas, que estaba integrado por las tasas, los tributos cedidos y por la Participación en los Ingresos del Estado (PIE).
- El segundo de “solidaridad”, con el objetivo principal de ejecutar el principio de solidaridad interterritorial, y que estaba constituido por el denominado Fondo de Compensación y las asignaciones por nivelación de servicios.
- El tercero de “autonomía”, con la finalidad de fomentar la diversificación de los servicios prestados, y que se encontraba constituido por los tributos propios, los recargos sobre impuestos estatales y el endeudamiento.

Este modelo de financiación inicial vino a servir al denominado “período transitorio” (hasta 1986), cuando la financiación de las CC.AA. se encontraban dependientes del coste efectivo de las competencias traspasadas. Así lo establece la disposición transitoria primera de la LOFCA:

*“1. Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia.”*

El concepto de “coste efectivo” tiene una relevancia importante dentro del sistema de financiación autonómica, dado que el traspaso de competencias a las CC.AA. se realizó a ritmos diferentes, en función de la autonomía de cada territorio. Este traspaso de competencias necesitaba una valoración económica que determinara los recursos que la comunidad necesitaba para ejecutar los servicios de la competencia traspasada en términos de cuantía y calidad no inferiores a lo que venía realizando el Estado central.

Es por ello, que para calcular la valoración de estos recursos se puso en práctica la metodología del coste efectivo<sup>3</sup>, según la misma la valoración de las competencias traspasadas surgía de agregar los términos que a continuación se muestran:

---

<sup>3</sup> Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA 1/1982, por el que se adopta la metodología para el cálculo del coste de los Servicios Traspasados a las CC.AA. BOE nº129



- Costes indirectos: donde se incluían tanto los gastos de personal y funcionamiento directamente asociados a la prestación del servicio, así como los gastos de personal y funcionamiento necesarios para ejecutar las tareas de apoyo y dirección del servicio traspasado.
- Inversión en reposición: gastos en inversión para mejorar y conservar los recursos de capital público transferido vinculado a la prestación del servicio.

También el modelo puso en marcha otro mecanismo de financiación para asegurar las necesidades de nueva inversión que debían cubrirse en cada comunidad. Esto es el denominado Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), cuya finalidad era cubrir la inversión necesaria en cada autonomía para la mejora de los servicios traspasados, promoviendo el desarrollo de las comunidades de menor nivel, a través de la financiación de inversiones, para lograr el equilibrio territorial.

Consistía, pues, en un mecanismo de solidaridad interterritorial, cuyos argumentos de reparto iban dirigidos a conseguir tal propósito.

La introducción de la inversión supuso una alteración dentro de la metodología del coste efectivo, que se corrigió en el año 1995 añadiendo a la misma el concepto de “inversión nueva”, entendiéndose ésta como los gastos de inversión que tienen como misión el aumento de los recursos de capital público vinculados a la transferencia de servicios públicos, para mejorar la calidad de la prestación de los mismos.

La metodología del coste efectivo no estuvo exenta de recibir críticas, quizás la más importante sea la referente a que la valoración del coste efectivo no fue en la práctica fruto de un cálculo, sino el resultado de acuerdos alcanzados en las comisiones mixtas en las que se abordaron las premisas económicas que debían cumplirse para el traspaso de competencias hacia las comunidades. Esto fue así debido a la ausencia de datos fiables con los que se pudiera hacer una estimación rigurosa de los costes directos e indirectos de los servicios traspasados. Por tanto, esta cifra estuvo sujeta a la aptitud negociadora de las partes implicadas, tanto Comunidad Autónoma como Estado, que precisamente no era la misma en todas las regiones.





Durante este período, la asignación de recursos a las CC.AA. estuvo supeditada a la metodología del coste efectivo, como así lo establece la disposición transitoria primera de la LOFCA. Durante este período inicial ya se pusieron de manifiesto importantes diferencias de financiación por habitante entre comunidades, por lo que existía una equidad relativa.

Hasta 1986, los tributos cedidos a las CC.AA. fueron los siguientes: Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto de Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, Impuesto sobre el lujo y tributos sobre el juego.

No obstante, las CC.AA también disponían de otros recursos para poder financiar las prestación de servicios traspasados, como fueron la Participación en los Ingresos del Estado<sup>4</sup> (PIE) y los fondos para financiar la sanidad y los servicios sociales (éstos últimos, únicamente en las CC.AA que durante este período transitorio ya habían asumido dichas competencias: Comunidad Valenciana, Galicia, Canarias, Cataluña y Andalucía).

- **Modelo entre 1986 y 2001:**

La expiración del citado plazo de 6 años contemplado en la disposición transitoria de la LOFCA motivó la reforma de la financiación aprobada en 1986<sup>5</sup>, aunque también estuvo motivada por otras cuestiones, como la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que tuvo como consecuencia la eliminación de otros tributos cedidos a las CC.AA. como el Impuesto sobre el lujo.

En este nuevo modelo de financiación se abandona el cálculo anual de la PIE y se implementa una participación fija en función de una serie de parámetros: superficie, población, insularidad, pobreza relativa, esfuerzo fiscal y unidades administrativas. El porcentaje de dicha participación fue el resultado de la negociación conforme a lo establecido en el texto original del artículo 13 de la LOFCA (véase tabla 1).

---

<sup>4</sup> La Participación en los Ingresos del Estado (PIE) era una transferencia general que se realizaba anualmente a las CC.AA., resultante de la diferencia entre el coste efectivo de los servicios traspasados y la recaudación obtenida por la Comunidad a través de su capacidad tributaria.

<sup>5</sup> Acuerdo 1/86 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA., de 7 de noviembre, por el que queda aprobado el método para la aplicación del Sistema de Financiación de las CC.AA en el período 1987-1991.



Tabla 1: *Ponderaciones y variables de reparto en las PIE (%) en el período 1987-1991.*

1987-1991	Competencias Comunes	Competencias educativas
<i>Población</i>	59,0	84,4
<i>Superficie</i>	16,0	15,0
<i>Insularidad</i>	0,7	3,1
<i>Unidades administrativas</i>	24,3	-
<i>Constante</i>	-	-2,5
<i>Pobreza relativa</i>	4,2	0,4
<i>Esfuerzo fiscal</i>	5,0	1,7

**Fuente:** Elaboración propia, según lo establecido en (Monasterio Escudero & Suárez Pandiello, 1998). Los términos “pobreza relativa” y “esfuerzo fiscal” son criterios redistributivos, las variables restantes suman 100.

El cambio que se introdujo en el modelo de financiación en el año 1992 no supuso variaciones relevantes dentro del modelo, dado que lo más notorio que se estableció en dicha reforma fue el aumento del volumen de recursos totales destinados por el Estado para la mejora de la autonomía financiera de las CC.AA. También se utilizaron variables y ponderaciones diferentes para cada grupo de autonomías (distinguiendo entre aquellas que se habían constituido conforme a lo establecido en el artículo 143 de la C.E y las que lo habían hecho a través del artículo 151 del texto constitucional).

Se incluyeron algunas modificaciones a la hora de calcular la participación de las comunidades en los ingresos del Estado (véase Tabla 2), tales modificaciones fueron las siguientes:

- Se incrementó la ponderación vinculada a la variable “población”, con el objetivo de igualar la financiación per cápita entre autonomías.
- Se introdujo una nueva variable denominada “dispersión”, para constatar los distintos costes de provisión.
- Se disminuyó la ponderación asociada a las variables redistributivas “pobreza relativa” y “esfuerzo fiscal”, dado que la PIE no tenía como fin la de reducir la



dispersión en riqueza y renta entre territorios, sino consolidar la suficiencia financiera de las autonomías y salvaguardar diferencias fiscales entre territorios.

En la tabla 2, se observa como incidieron tales modificaciones en la ponderación de las diferentes variables:

Tabla 2: *Ponderaciones y variables de reparto en las PIE (%) en el período 1992-1996.*

1992-1996	CC.AA. 143	CC.AA. 151
<i>Población</i>	64,0	94,4
<i>Superficie</i>	16,6	3,5
<i>Insularidad</i>	0,4	1,5
<i>Unidades administrativas</i>	17,0	0,4
<i>Dispersión</i>	2	0,6
<i>Pobreza relativa</i>	2,7	2,7
<i>Esfuerzo fiscal</i>	1,82	1,82

Fuente: Elaboración propia, según lo establecido en (Monasterio Escudero & Suárez Pandiello, 1998)

No obstante, aunque se modificó el modelo introduciendo mecanismos orientados a la consecución de una equidad real en el reparto de la financiación, tal propósito no llegó a culminarse debido a que se establecieron ciertos requisitos de modulación (garantías mínimas) que originaron que el resultado obtenido a través de la aplicación de las variables de financiación no fuese el deseado.

Además, el coste efectivo aún seguía vigente en el nuevo modelo (se supone que se había “abandonado” en 1986), lo que tenía su impacto negativo sobre la suficiencia. Lo que motivó la reforma del modelo para el quinquenio 1997-2001<sup>6</sup>.

Este acuerdo supuso la atribución de capacidad normativa a las CC.AA. en los tributos que ya habían sido cedidos por el Estado: Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y Tributos sobre el Juego. También se acordó la cesión parcial a las comunidades del

<sup>6</sup> Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las CC.AA. para el quinquenio 1997-2001.



Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), aunque ligado a ciertas restricciones<sup>7</sup>.

Para hacer efectiva la cesión del IRPF a las CC.AA. se tuvo que abordar la aprobación de un nuevo texto de la LOFCA, modificándose su artículo 11, en donde se establecía expresamente en su apartado 2º que el IRPF no podía ser un impuesto objeto de cesión hacia las autonomías. El nuevo texto del artículo 11 recogió que el IRPF podría ser cedido con el límite máximo de hasta el 30%<sup>8</sup>, como se había establecido en el presente Acuerdo 1/1996 del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) del Estado.

Sin embargo, durante el quinquenio 1997-2001 estuvieron operativos dos modelos de financiación de autonomías de régimen general, diferenciándose entre:

- En primer lugar, aquellas CC.AA. que estuvieron en contra del nuevo sistema para este quinquenio, a las que se les aplicó el modelo del quinquenio preferente de 1992 (se les concedió una prórroga). Dichas Comunidades fueron: Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha.
- Por otro lado, las CC.AA. que tuvieron en consideración el nuevo modelo. En dichas comunidades, el porcentaje de cesión del IRPF no fue equivalente, ya que se permitió el 5%, 10% o 15%, en función de que la cesión del impuesto en cuestión fuera suficiente para cubrir en mayor o menor medida las necesidades de gasto.

Por tanto, se puede determinar que la implantación del nuevo modelo de financiación fue un avance en lo que a autonomía fiscal respecta, dado que las CC.AA. ganaron capacidad normativa sobre los tributos que ya se les habían cedido, así como capacidad recaudatoria con la cesión de parte de la recaudación del IRPF. Sin embargo, no fue así en lo que se refiere a la nivelación fiscal, dada la inexistencia durante este período de un grupo de variables que determinarían el reparto de las PIE.

---

<sup>7</sup> Se establece la cesión parcial de hasta el 15% de la tarifa, sin capacidad normativa. Se establece que cuando se complete la transferencia de competencias de educación la cesión del impuesto podría aumentarse hasta el 30%.

<sup>8</sup> Esto motivó las posteriores modificaciones de la LOFCA en 2002 y 2009, en donde se incrementó el % de cesión del IRPF, hasta el 33% y 50% respectivamente.



- **Modelo entre 2002 y 2008:**

En el año 2001 se ejecuta la que debería haber sido la reforma definitiva del sistema de financiación de las CC.AA.<sup>9</sup> de régimen común. Dicha reforma tiene como propósito la equiparación en la práctica de los niveles de competencias de las autonomías, para lo que se culmina el traspaso a las mismas del gasto asociado a las competencias de servicios sociales y asistencia sanitaria.

Hasta esa fecha, los costes derivados de la prestación de los servicios sociales y de la prestación de la sanidad habían seguido una senda paralela al modelo general, por lo que este nuevo sistema otorgaba una oportunidad única para agrupar la financiación de dichos servicios en el modelo de financiación general. Para ello, el modelo ejecuta la incorporación de todos los bloques competenciales a un sistema único.

El modelo estableció como año base 1999, tomando como referencia el total de los recursos operativos para todas las competencias durante dicho año. El reparto del importe total se realizó teniendo en cuenta criterios de necesidad relativa, con el objetivo de estimar las necesidades de financiación de cada autonomía en el año base. Las variables que se utilizaron para calcular las necesidades de cada comunidad variaron según se tratara de competencias de ámbito común, de ámbito sanitario o de naturaleza social (ver tabla 3).

También se utilizaron criterios de equidad objetivos, lo que se refleja en que la variable “población” fuese la que más peso tuvo en el marco de las necesidades de financiación.

*Tabla 3: Pautas para el cálculo de las necesidades de financiación en el modelo de 2001 (año base 1999).*

<b>Competencias comunes (incluye educación)</b>	<b>%</b>
Población	94
Superficie	4,2
Insularidad	1,2
Dispersión	0,6
<b>Competencias sanitarias</b>	

<sup>9</sup> Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA 2/2001, de 27 de julio, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las CC.AA. de régimen común.



Población mayor de 65 años	24,5
Población Protegida	75
Insularidad	0,5
<b>Competencias de naturaleza social</b>	
Población mayor de 65 años	100

**Fuente:** Elaboración propia, según lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las CC.AA. para el quinquenio 1997-2001.

El resultado obtenido no fue el deseado, como consecuencia de que, como ya ocurrió en el modelo anterior, se incorporaron al sistema cláusulas que influenciaron el reparto. Así, a la modulación ya establecida de garantías mínimas (“status quo”) se añadió un aumento de los recursos (partida dotada con 6.600 millones de €) que debería favorecer a “todas” las Comunidades.

Por otra parte, el nuevo sistema incorporó también dos fondos específicos para complementar la financiación de las CC.AA.: el primero, que tenía como objetivo favorecer a las autonomías que disponían de una renta per cápita inferior a la media (fondo dotado con 25.000 millones de €); y el segundo, que tenía como objetivo favorecer a las regiones cuya población se encontraba por debajo de la media del sistema (fondo dotado con 8.000 millones de €). En lo que a la financiación de la sanidad respecta, el nuevo modelo incorporó el principio de “afectación”, según el cual las CC.AA. debían aportar obligatoriamente un importe concreto de sus recursos financieros a la prestación de la asistencia sanitaria.

En la tabla 4, se muestran los efectos que tuvo la aplicación de las restricciones y modulaciones mencionadas anteriormente en el caso concreto de la CARM. Se puede observar cómo en este caso, el supuesto aumento de los recursos financieros que el nuevo modelo establecía, podría haber sido del 6% para la Región de Murcia de haberse aplicado únicamente las variables acordadas. Sin embargo, el incremento de los recursos no llegó al 3%, como consecuencia de la aplicación de las restricciones.



Tabla 4: **Resultado del modelo de financiación de 2001.**

	Índice Normalizado por Habitante			Incremento en los recursos totales (%)	
	Inicial	Modelo	Final	Según Modelo	Resultado Final
CARM	96	98	95	5,7	2,9

Fuente: Elaboración propia, según los datos del (Ministerio de Hacienda, 2017).

Por otro lado, los recursos financieros que disponían las CC.AA. para hacer frente a las necesidades de gasto de su autonomía quedaron integrados por los siguientes:

- La cesión parcial de la recaudación del 33% del IRPF, con una limitada capacidad normativa. Lo que hizo necesario una nueva modificación del artículo 11 de la LOFCA<sup>10</sup>. También se añadieron la cesión parcial del 35% de la recaudación del Impuesto Sobre el Valor Añadido (IVA), la cesión parcial del 40% de la recaudación de los impuestos especiales de fabricación, así como el 100% del Impuesto sobre la Electricidad<sup>11</sup>.
- La recaudación procedente de los tributos que previamente ya se les habían cedidos totalmente, complementada con el Impuesto sobre determinados Medios de Transporte y el Impuesto Especial sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos y sobre el Juego.
- El Fondo de Suficiencia, mecanismo que cierra el sistema. Es una partida de ajuste, resultante de la diferencia entre la recaudación de los tributos cedidos y las necesidades de gasto. Se actualizaría de acuerdo al índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

Fuera del sistema, estaban los siguientes recursos:

- Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

<sup>10</sup> Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

<sup>11</sup> Para asumir la cesión de dichos impuesto las CC.AA. debían tener recibidas el traspaso de competencias sanitarias (condición sine qua non).



- Asignaciones de nivelación: los Presupuestos Generales del Estado (PGE) podrán determinar las partidas presupuestarias que procedan para corregir las situaciones que puedan poner en riesgo la prestación de los servicios públicos fundamentales.

Sin embargo, el nuevo modelo contaba con una serie de deficiencias que no permitían una equiparación relativa en cuanto a la financiación se refiere. Dado que, si los ingresos tributarios de las CC.AA. aumentaban en una tasa uniforme, un incremento en la población de una comunidad ocasionaría una menor financiación relativa de la comunidad en cuestión. Sin embargo, esta dispersión entre las necesidades de gasto y los recursos otorgados a través del Fondo de Suficiencia, se pudo compensar gracias al gran auge durante este período del sector de la construcción, que originó una mayor recaudación tributaria para las comunidades.

De los datos obtenidos del modelo se constata que la Región de Murcia durante este período recibe una financiación inferior a la media, únicamente la Comunidad Valenciana y Baleares reciben una financiación por habitante inferior a la de la CARM.

*Tabla 5: Índices de financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante en el período 2002-2008. Regiones de población similar a la CARM.*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
R. Murcia	<b>95,8</b>	<b>95,7</b>	<b>96,4</b>	<b>99,7</b>	<b>99,4</b>	<b>99,8</b>	<b>96,6</b>
Aragón	102,2	102,8	101,2	102,4	102,8	103,2	105,3
Extremadura	107,3	108,9	106,2	106,2	106,1	109,6	111,6
Desviación estándar	5,18	5,92	5,23	4,91	4,80	5,93	7,49

Fuente: FEDEA, (Monasterio Escudero & Suárez Pandiello, 1998) y (Sánchez Martínez, Méndez Martínez, & Martínez Pérez, noviembre 2015)

Para concluir, se puede afirmar que el modelo de 2002-2008 permitió a la CARM alcanzar un nivel de suficiencia financiera cercano a los patrones medios de las comunidades del sistema, aunque ya se podían observar las grandes diferencias, en lo que a financiación per cápita se refiere, que había con comunidades con un índice de población normalizada similar como Extremadura o Aragón (véase tabla 4).





### 1.3.2 El modelo actual de 2009

En el año 2009 se produce la que hasta ahora ha sido la última modificación del sistema de financiación de las comunidades de régimen común, iniciada tras el acuerdo 6/2009 adoptado por el Consejo Asesor de Política Fiscal y Financiera<sup>12</sup>, y que culmina con la aprobación de la Ley 22/2009 de financiación autonómica y de la ley orgánica 3/2009 para la reforma de la LOFCA<sup>13</sup>.

Este proceso de reforma estuvo condicionado por unas negociaciones que se dieron en un contexto determinado. En primer lugar, el inicio de las negociaciones para la reforma de la LOFCA coincidió con la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña, en el que se establecían cesiones tributarias considerables, como es el caso del aumento de la cesión del IRPF, IVA e Impuestos Especiales.

Por otro lado, el comienzo de las negociaciones coincidió con un momento de bonanza económica, con una importante recaudación tributaria. Sin embargo, no fue así en el momento de su puesta en vigor (2009) donde la economía española sufrió una grave recesión debido, entre otras muchas cuestiones, a la burbuja inmobiliaria<sup>14</sup> y a la mala gestión del Gobierno de España, presidido por el socialista José Luis Rodríguez Zapatero.

Las principales novedades que incluía el nuevo modelo de financiación común son las siguientes:

1. Incremento de la autonomía financiera: se aumentan las participaciones regionales en el IRPF (del 33% al 50%), en el IVA (del 35% al 50%) y de los Impuestos Especiales (del 40% al 58%). Por primera vez, se permite a las CC.AA. modificar el mínimo exento del IRPF.
2. El modelo se articula a través de dos fondos:

---

<sup>12</sup> Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Periódico El País, de 20 de octubre de 2015, "La burbuja que embriagó a España".



- El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF): de nueva creación, que más adelante se desarrollará.
  - El Fondo de Suficiencia Global (FSG), que conserva su estructura anterior.
3. Se crean dos Fondos de Convergencia complementarios, con el objetivo de paliar las diferencias financieras entre comunidades, estos son:
- Fondo de Competitividad.
  - Fondo de Cooperación.
4. El factor población sigue siendo la variable con más peso en el sistema de ajuste de las necesidades gasto en relación a la provisión de servicios. No obstante, se otorga más peso a variables como el envejecimiento, superficie, dispersión, insularidad y población en edad escolar para corregir las diferencias producidas en el modelo anterior.
5. Se introduce el término de “capacidad tributaria” que será determinante en el cálculo del FGSPF.

Por tanto, los recursos finales establecidos por el modelo de 2009 resultan de los siguientes elementos financieros: los recursos tributarios, el FSG, la transferencia del FGSPF y los Fondos de Convergencia.

### **1.3.3 El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF)**

Es el fondo más importante del nuevo modelo y tiene como objetivo cambiar el sistema de nivelación. Se compone del 75% de los ingresos tributarios teóricos procedentes de las CC.AA., lo que el modelo ha denominado como “capacidad tributaria”; también por las aportaciones del Estado para asegurar la atención sanitaria (con un máximo de 500 millones de € en 2009) y los fondos adicionales aportados por el Estado especificados en la tabla 6:



Tabla 6: *Aportación del Estado al FGSPF.*

Miles de € 2009-2017

CC.AA.	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CATALUÑA	-1.455.227	-911.421	-1.019.990	-958.526	-839.309	-763.279	-977.583	-1.246.757,63	-1.479.565,64
GALICIA	880.601	1.153.124	1.087.126	986.362	1.097.783	1.184.172	1.332.380	1.323.091,31	1.338.008,80
ANDALUCÍA	2.659.014	3.540.588	3.555.802	3.502.281	3.546.077	3.909.200	4.307.202	4.343.358,67	4.435.794,80
ASTURIAS	88.428	167.780	133.947	108.798	184.131	212.352	248.852	265.341,82	266.535,99
CANTABRIA	-55.714	-24.423	-32.915	-17.649	-13.187	1.603	21.003	27.141,75	28.661,05
LA RIOJA	21.555	51.936	45.561	42.271	51.008	58.006	62.506	54.010,33	45.118,81
R. MURCIA	365.363	543.222	537.439	538.388	548.915	615.048	659.074	660.026,36	646.400,60
C. VALENCIANA	739.427	1.179.380	1.147.466	1.157.278	1.110.958	964.912	1.063.624	1.059.229,61	1.032.586,87
ARAGÓN	-37.110	49.465	40.363	28.042	111.680	119.463	115.213	143.670,08	151.945,85
C. LA MANCHA	724.009	958.169	958.482	938.816	985.156	1.081.814	1.164.322	1.117.683,56	1.130.909,90
CANARIAS	1.752.613	2.305.903	2.263.978	2.207.199	2.195.334	2.341.177	2.505.466	2.533.818,42	2.540.428,78
EXTREMADURA	556.138	679.580	657.068	628.053	703.549	747.161	789.430	790.544,12	809.656,99
BALEARES	-230.154	-190.239	-178.689	-207.218	-104.134	-125.711	-196.938	-285.069,80	-338.067,26
MADRID	-3.180.398	-2.699.760	-2.793.586	-2.838.759	-2.654.064	-2.909.014	-3.429.022	-3.518.453,09	-3.609.445,37
CASTILLA Y LEÓN	486.979	694.289	650.902	648.448	756.546	852.497	904.181	872.747,50	886.069,33
<b>TOTAL</b>	<b>3.315.524</b>	<b>7.497.593</b>	<b>7.052.954</b>	<b>6.763.784</b>	<b>7.680.443</b>	<b>8.289.401</b>	<b>8.569.710</b>	<b>8.140.383</b>	<b>7.885.039,50</b>

Fuente: *Ministerio de Hacienda, 2009-2017.*



Por tanto, las CC.AA. aportan el 75% de su recaudación tributaria teórica a un fondo común que se distribuirá anualmente atendiendo a criterios de necesidad, con el propósito de dar cabida a la generación de transferencias niveladoras entre territorios. Dicho fondo será repartido entre las autonomías en proporción a la población ajustada de cada comunidad. La suma de la aportación de las CC.AA. y de las aportaciones del Estado determina el montante final del Fondo, que se estima que equivale al 70% de los recursos totales del sistema de financiación.

En la tabla 7, se observa el montante que le corresponde a cada autonomía aportar a dicho fondo, en concreto en el último año cuyos datos se encuentran disponibles en la página del Ministerio de Hacienda (2017):

Tabla 7: **Montante total del FGSPF en el año 2017.**

Miles de €

Comunidad Autónoma	Recursos tributarios no sujetos a liquidación en términos normativos 2017	Recursos tributarios sujetos a liquidación en términos normativos 2017	75% de los Recursos tributarios 2017
Cataluña	3.049.014,06	17.782.644,80	15.623.744,14
Galicia	768.577,04	4.822.202,35	4.193.084,54
Andalucía	2.528.185,90	12.346.425,21	11.155.958,33
Principado de Asturias	367.710,25	2.047.430,11	1.811.355,27
Cantabria	295.366,97	1.156.382,61	1.088.812,18
La Rioja	118.569,75	644.912,82	572.611,93
Región de Murcia	447.766,91	2.348.721,82	2.097.366,55
C. Valenciana	2.065.755,80	8.778.422,00	8.133.133,35
Aragón	580.036,75	2.760.979,83	2.505.762,43
Castilla-La Mancha	614.364,49	3.252.865,46	2.900.422,47
Canarias	565.647,83	1.482.480,19	1.536.096,01
Extremadura	262.645,89	1.528.448,43	1.343.320,74
Illes Balears	502.762,68	2.764.034,83	2.450.098,14
Madrid	2.855.217,46	17.977.890,73	15.624.831,14
Castilla y León	810.718,10	4.682.766,68	4.120.113,58
<b>Total</b>	<b>15.832.339,88</b>	<b>84.376.607,88</b>	<b>75.156.710,82</b>
Aportación provisional del Estado del Art. 9.a.) en el año base (A)			5.655.000,00
Recursos adicionales previstos en el art. 6 (B)			2.400.000,00
Importe de la aportación definitiva del Estado en el año base (C)=(A)+(B)			8.055.000,00
Variación ITE 2007/2017 (D)			0,9789
Importe de la aportación definitiva del Estado 2017 (E) =(C)*(D)			7.885.039,50
<b>FGSPF (F)=Total(3)+€</b>			<b>83.041.750,32</b>

Fuente: Elaboración propia, con los datos obtenidos de la liquidación del sistema de financiación en el año 2017. Ministerio de Hacienda, Gobierno de España.



El FGSPF se asigna entre las CC.AA. según el porcentaje de su población ajustada o unidades de necesidad, cuya ponderación se encuentra determinada por la Ley a través de la aplicación de una serie de variables demográficas a la población total:

Tabla 8: *Variables demográficas aplicadas a la ponderación de la población ajustada de las CC.AA.*

Variable	%
<b>Población protegida equivalente al Sistema de Salud</b>	38%
<b>Población</b>	30%
<b>Población menor de 16 años</b>	20,5%
<b>Población mayor de 65 años</b>	8,5%
<b>Superficie</b>	1,8%
<b>Dispersión</b>	0,6%
<b>Insularidad</b>	0,6%

**Fuente:** Elaboración propia, con los datos obtenidos de la Ley 22/2009 de financiación autonómica.

Por tanto, las CC.AA. recibirán una transferencia del Fondo en concepto de participación, cuando su participación en el mismo sea superior al 75% de su respectiva capacidad tributaria. En caso contrario, las CC.AA. deberán de transferir al Fondo la diferencia correspondiente, es decir, cuando su participación en dicho Fondo sea inferior al 75% de su capacidad tributaria. En la tabla 9, podemos contemplar las transferencias realizadas por el Fondo a las CC.AA., o, al contrario, en el año 2017.



Tabla 9: Participación de las CC.AA en el FGSPF año 2017. Miles de €

Comunidad Autónoma	Peso relativo de la población ajustada	Participación en el Fondo de Garantía 2017	75% de los Recursos tributarios 2017	Transferencia del Fondo de Garantía	Entregas a cuenta efectuadas en 2017	Liquidación de la Transferencia del Fondo de Garantía 2017
Cataluña	17,03	14.144.178,50	15.623.744,14	-1.479.565,64	-958.696,02	-520.869,62
Galicia	6,66	5.531.093,34	4.193.084,54	1.338.008,80	1.244.669,55	93.339,24
Andalucía	18,78	15.591.753,13	11.155.958,33	4.435.794,80	4.318.237,64	117.557,16
Principado de Asturias	2,50	2.077.891,26	1.811.355,27	266.535,99	192.515,34	74.020,65
Cantabria	1,35	1.117.473,23	1.088.812,18	28.661,05	-20.400,14	49.061,18
La Rioja	0,74	617.730,74	572.611,93	45.118,81	53.397,49	-8.278,68
Región de Murcia	3,30	2.743.767,15	2.097.366,55	646.400,60	667.435,52	-21.034,91
C. Valenciana	11,04	9.165.720,22	8.133.133,35	1.032.586,87	991.633,78	40.953,09
Aragón	3,20	2.657.708,29	2.505.762,43	151.945,85	84.214,72	67.731,14
Castilla-La Mancha	4,85	4.031.332,36	2.900.422,47	1.130.909,90	1.077.411,20	53.498,70
Canarias	4,91	4.076.524,80	1.536.096,01	2.540.428,78	2.659.870,07	-119.441,29
Extremadura	2,59	2.152.977,73	1.343.320,74	809.656,99	779.503,59	30.153,40
Illes Balears	2,54	2.112.030,88	2.450.098,14	-338.067,26	-170.259,61	-167.807,65
Madrid	14,47	12.015.385,77	15.624.831,14	-3.609.445,37	-3.152.475,51	-456.969,85
Castilla y León	6,03	5.006.182,91	4.120.113,58	886.069,33	803.462,38	82.606,95
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>83.041.750,32</b>	<b>75.156.710,82</b>	<b>7.885.039,50</b>	<b>8.570.520,00</b>	<b>-685.480,50</b>

Fuente: (Ministerio de Hacienda, 2017.)



### 1.3.4 Fondo de Suficiencia Global

El fondo de Suficiencia Global (FSG) se constituye como mecanismo de cierre del sistema, similar al ya existente en el modelo anterior. Su importe *“es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad en el año base y la suma de su capacidad tributaria más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año.”* (Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación, pág. 35).

Como ya ocurría en los modelos precedentes, el importe del FSG se determina de tal manera que la financiación de cada autonomía en el año base fuera similar al importe acordado, que en ningún caso debiera ser inferior al que habría resultado de la aplicación del modelo anterior, el denominado status quo<sup>15</sup>.

En la tabla 10, se presenta la aplicación de dicho Fondo en el período en que ha estado vigente:

---

<sup>15</sup> *“Se obtiene sumando tres bloques de recursos: a) la recaudación por tributos cedidos no sujetos a liquidación en 2009 con criterios; b) la liquidación en 2009, según el sistema de la Ley 21/2001, de los ingresos sujetos; y c) por un conjunto de necesidades adicionales por un importe superior a 2500 millones”.* (Sánchez Martínez, Méndez Martínez, & Martínez Pérez, noviembre 2015)



Tabla 10: Fondo de Suficiencia Global 2009-2017.

Miles de €

CC.AA.	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CATALUÑA	2.046.685	2.076.508	1.681.831	1.469.875	734.578	731.991	756.744,21	718.832,32	679.005,53
GALICIA	749.460	1.055.069	854.889	759.797	537.321	556.416	575.231,68	546.413,32	522.764,31
ANDALUCÍA	1.379.160	1.985.979	1.460.603	1.198.527	494.022	470.322	496.417,70	472.353,61	439.661,44
ASTURIAS	265.408	366.609	291.981	259.986	168.879	174.240	180.132,03	171.107,65	163.216,47
CANTABRIA	344.642	512.414	457.243	428.784	424.053	453.123	468.446,21	444.977,67	429.752,07
LA RIOJA	150.089	221.782	194.416	194.230	184.403	196.411	203.052,41	192.879,75	186.104,89
R. MURCIA	92.736	92.325	22.807	-6.078	-158.003	-181.666	-187.809,40	-178.400,39	-175.985,96
C. VALENCIANA	19.489	-295.916	-503.096	-582.511	-1.186.156	-1.318.329	-1.362.909,84	-1.294.629,84	-1.264.922,59
ARAGÓN	358.448	496.872	404.168	358.740	249.988	258.361	267.097,26	253.716,04	242.597,95
C. LA MANCHA	339.521	469.675	341.372	284.067	87.857	77.819	80.450,17	76.419,72	69.370,51
CANARIAS	303.765	367.618	287.643	239.463	80.493	72.812	75.401,65	71.624,13	65.334,75
EXTREMADURA	391.376	586.718	497.511	454.597	391.069	412.910	426.872,77	405.487,00	390.240,56
BALEARES	-188.363	-365.988	-398.265	-406.257	-586.052	-641.680	-662.908,21	-629.697,37	-612.639,77
MADRID	749.960	538.436	240.207	101.156	-584.356	-681.112	-703.755,99	-668.498,74	-661.700,66
CASTILLA Y LEÓN	635.717	875.601	696.454	614.352	395.805	405.357	419.064,47	398.069,89	379.654,59
<b>TOTAL</b>	<b>7.638.093</b>	<b>8.983.702</b>	<b>6.529.764</b>	<b>5.368.728</b>	<b>1.233.901</b>	<b>986.975</b>	<b>1.031.527</b>	<b>980.655</b>	<b>852.454,06</b>

Fuente: Liquidación del sistema de financiación autonómica. 2009-2017. (Ministerio de Hacienda, 2017)





Por último, el FSG se articula como un mecanismo de cierre, para ajustar el sistema a los cambios que puedan producirse en las necesidades de financiación o en los recursos.

### 1.3.5 Fondos de Convergencia

Se introducen en el nuevo modelo con el objetivo de hacer converger a las CC.AA. en términos de renta per cápita y financiación por habitante ajustado, así como favorecer la igualdad y el equilibrio económico autonómico. Para ello, se crean dos nuevos Fondos de Convergencia: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.

- Fondo de Competitividad:

Mediante este Fondo, *“se pretende garantizar que aquellas CC.AA. cuyos recursos por habitante ajustado proporcionados por el nuevo modelo previos a la aplicación de este fondo sean inferiores a la media, teniendo en cuenta la capacidad fiscal de las CC.AA., vean incrementados dichos recursos con arreglo a las reglas de funcionamiento de este fondo.”* (Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, pág. 23).

Por tanto, El Fondo de Competitividad (FCOMP) se distribuirá anualmente entre las CC.AA. cuya financiación por habitante ajustado sea inferior a la media, aunque también podrán ser beneficiadas de dicho fondo aquellas Comunidades cuya financiación per cápita sea inferior a su capacidad fiscal por habitante ajustada, sin perjuicio de que la media de la primera sea superior.

El importe del FCOMP será recogido anualmente en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), y será equivalente al 70% de los recursos adicionales que el Estado aporta a la financiación de las CC.AA. (concretamente, al 75% de los 4900 millones de € que el Estado aporta de manera adicional para reforzar el Estado de Bienestar<sup>16</sup>). Dicho importe se actualizará cada año a partir de 2009 según la variación del ITE. El Fondo estaría nutrido por un total que se acercaría a los 2.570 millones de € en 2009.

---

<sup>16</sup>Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA 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, pág. 24.



En la tabla 11, podemos observar como únicamente 6 Comunidades (Cataluña, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Baleares y Madrid) logran participar en dicho Fondo en el año 2017, que suma un total de aportación de 3.295 millones de € (superior a los 2.500 millones de € iniciales de 2009 debido a la aplicación de la variación del ITE).

Tabla 11: : *Aplicación del Fondo de Competitividad en el año 2017.*

Miles de €

Comunidad Autónoma	Índice del art. 23.5. antes de la participación en el Fondo de Competitividad	Índice Capacidad Fiscal	Participación en el Fondo de Competitividad	Índice del art. 23.5 después de la participación en el Fondo de Competitividad
Cataluña	1,0054	1,0591	945.939,57	1,0591
Galicia	1,0666	0,9594	0,00	1,0666
Andalucía	1,0101	0,9515	0,00	1,0101
Principado de Asturias	1,0997	0,9919	0,00	1,0997
Cantabria	1,3104	1,0062	0,00	1,3104
La Rioja	1,2278	1,0004	0,00	1,2278
Región de Murcia	0,9715	0,9581	97.459,18	1,0000
C. Valenciana	0,9333	0,9942	761.443,58	1,0000
Aragón	1,1271	1,0047	0,00	1,1271
Castilla-La Mancha	1,0386	0,9491	0,00	1,0386
Canarias	0,8839	0,8468	589.182,20	1,0000
Extremadura	1,1461	0,9225	0,00	1,1461
Illes Balears	0,8385	1,0806	582.300,55	1,0600
Madrid	1,0387	1,1051	318.692,05	1,0600
Castilla y León	1,1088	0,9748	0,00	1,1088
<b>Total</b>			<b>3.295.017,13</b>	

Fuente: *Liquidación del sistema de financiación autonómica.* (Ministerio de Hacienda, 2017).

- Fondo de Cooperación:

El Fondo de Cooperación (FCOOP) tiene como objetivo la mejora del Estado del Bienestar, así como contribuir al equilibrio regional, potenciando el crecimiento de la riqueza y la convergencia de las Comunidades en términos de renta. Podrán ser beneficiadas de dicho Fondo las CC.AA. que reúnan alguna de las siguientes premisas:

- Que su PIB per cápita sea inferior al 90% de la media de las CC.AA. de régimen general.
- Que su densidad sea inferior al 50% de la densidad media de las CC.AA. de régimen general.



- Que, teniendo un incremento de población inferior al 90% de la media, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra obtenida de multiplicar 1,25 a la densidad media de las CC.AA. de régimen general.

Los recursos del FCOOP se distribuyen en dos subfondos:

- El primero, al que le corresponde 2/3 de los recursos del FCOOP, se reparte entre las Comunidades beneficiarias en relación a su población relativa.
- El segundo, dotado con 1/3 de los recursos del FCOOP, repartido entre las CC.AA. beneficiarias cuyo crecimiento poblacional es inferior al 50% del crecimiento medio de las Comunidades de régimen común.

El importe total de este Fondo será recogido anualmente en los PGE, y su importe será “en el primer año que se liquide de 1200 millones de euros. Dicho importe se actualizará mediante la aplicación de la variación del ITE disponible en el período comprendido entre el 2009 y el año para el que se calcula el fondo”. (Acuerdo 6/2009 del CPFF, 15 julio, pág. 25) En la tabla 12, se observa el reparto de dicho Fondo en el año 2017:

Tabla 12: *Distribución del Fondo de Cooperación en el año 2017. Miles de €*

Comunidad Autónoma	Reparto total del Primer Subfondo	Reparto total del Segundo Subfondo	Total Participaciones en el Fondo de Cooperación
Cataluña	0,00	0,00	0,00
Galicia	119.472,88	72.940,33	192.413,21
Andalucía	438.011,32	224.983,41	662.994,74
Principado de Asturias	46.631,48	27.970,29	74.601,77
Cantabria	25.240,77	15.623,61	40.864,38
La Rioja	10.849,44	8.476,81	19.326,25
Región de Murcia	69.769,91	0,00	69.769,91
C. Valenciana	220.957,31	133.041,07	353.998,38
Aragón	42.591,00	35.178,88	77.769,88
Castilla-La Mancha	101.534,35	54.820,51	156.354,86
Canarias	99.866,06	0,00	99.866,06
Extremadura	59.524,34	29.149,41	88.673,75
Illes Balears	0,00	0,00	0,00
Madrid	0,00	0,00	0,00
Castilla y León	101.249,57	65.664,91	166.914,49
<b>Total CC.AA.</b>	<b>1.335.698,45</b>	<b>667.849,22</b>	<b>2.003.547,67</b>

Fuente: Liquidación del sistema de financiación autonómica. (Hacienda autonómica en cifras, 2019)



Varios han sido los autores que han criticado la naturaleza de este Fondo, dado que sí el objetivo de su establecimiento es beneficiar a las Comunidades pobres, “*lo que no parece tener mucho sentido dado el objetivo último de la reforma (garantizar igual financiación por población ajustada<sup>17</sup>)*”, ya que para el cálculo de la población ajustada no influye el nivel de renta del territorio.

### 1.3.6 Las necesidades de gasto en el nuevo modelo

El objetivo de la reforma de la financiación autonómica fue dotar a las Comunidades de los recursos suficientes para que éstas pudieran asumir las necesidades de gasto transferidas en la ejecución de sus respectivas competencias cedidas por el Estado.

Sin embargo, como ya ocurrió en los modelos anteriores, el acuerdo alcanzado vino a garantizar que en el año base, 2009, permanecería la cláusula *status quo*, de tal manera que las necesidades de financiación globales coincidieron con las que se habrían obtenido de la aplicación del modelo anterior de financiación.

Esta garantía de *status quo* se tomó por parte del Estado como objeto de mejora, aportó 5.200 millones de € en fondos adicionales. La mayor parte de estos recursos (4.900 millones de € para la mejor del Estado de Bienestar) se distribuyeron en proporción a la población ajustada de cada Comunidad, al incremento de la población entre los años 1999 y 2009, a la población dependiente reconocida, así como a la dependiente potencial, y entre CC.AA. con una elevada dispersión de población (50 millones de €), comunidades con lengua propia para el desarrollo de medidas de normalización lingüística (237 millones de €), y comunidades con escasa densidad poblacional (50 millones de €).

---

<sup>17</sup> (Herrero, Ruiz-Huerta, & Vizán, 2010, pág. 186)



### 1.3.7 Sistema de nivelación

El nuevo modelo no utiliza la nivelación parcial en la fórmula de reparto del conjunto de recursos del sistema, sino únicamente en el cálculo de la distribución del FGSPF, que como hemos visto anteriormente supone algo menos que el 70% de los recursos totales del sistema.

Por tanto, el 25% de la capacidad tributaria de cada región (los ingresos que no se incluyen en el FGSPF), no se distribuye atendiendo a criterios de necesidad sino a criterios de capacidad fiscal, esto supone que cada Comunidad se queda con la parte que recauda, por lo que el factor ordinalidad se incluye en el sistema. Este factor establece que no debe alterarse, por obra de los mecanismos de nivelación, el orden de las comunidades en términos necesidad de financiación por unidad antes de la nivelación, de forma que las comunidades con mayor capacidad tributaria recibiesen más fondos por habitante ajustado.

### 1.3.8 Mecanismos adicionales de financiación

La reforma del SFA de 2009 contemplaba como uno de sus objetivos vitales la reducción de los déficits presupuestarios autonómicos, a través de una mejora de la financiación de las CC.AA. Sin embargo, debido al contexto económico que sucedió tras la aplicación de la reforma no se pudo conseguir el cumplimiento de tal pretexto.

Como efecto de lo comentado anteriormente, algunas CC.AA. tuvieron serios problemas para financiarse en los mercados como consecuencia de la subida de la prima de riesgo entre los años 2011 y 2013. Por tanto, el Consejo de Política Fiscal y Financiera Autonómica, tras el mandato del Ejecutivo de España, introdujo en el año 2012 dos instrumentos adicionales de financiación<sup>18</sup>: el Fondo para la Financiación de Pago a Proveedores (FFPP) y el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA).

El primero de ellos, estuvo orientado a regularizar el volumen de deuda comercial que acumulaban las CC.AA., y estuvo vigente hasta 2014. Dicho Fondo fue suscrito conjuntamente con 26 entidades financieras, por un montante total de 30 mil millones

---

<sup>18</sup> Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA 6/2012, de 6 de marzo, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas



de €, ampliables a 35 mil millones de €. Entre los años 2012 y 2014, este Fondo aportó 30,2 mil millones de € a las CC.AA., con los que se pudieron hacer frente a aproximadamente 6 millones de facturas correspondiente a 67.000 proveedores diferentes. En el caso de la Región de Murcia, se abonaron con dicho Fondo cerca de 420.000 facturas de más de 3700 proveedores diferentes correspondientes a un montante total de 1.700 millones de € (Segado Martínez, junio 2017, pág. 103).

El FLA, estuvo dirigido a otorgar financiación a aquellas CC.AA. que lo solicitasen, con el objetivo de atender a los vencimientos de deuda, reducir los costes de financiación y facilitar el acceso a los mercados. Dicho Fondo se financió a través de emisiones de deuda del Tesoro. El Fondo atendía directamente los pagos de aquellas deudas que no podían ser refinanciadas por las CC.AA.

De acuerdo con la naturaleza del FLA, ante una situación de impago del Fondo de una determinada región, el Estado puede retener los recursos del SFA de dicha comunidad.

Como consecuencia del agravamiento de la situación económica, y ante la falta de una nueva reforma del SFA, estos mecanismos extraordinarios se han prorrogado en el tiempo para solventar los problemas financieros de las comunidades. En la actualidad, podemos encontrar el Fondo de Financiación a CC.AA. (FFCA), que se divide en dos subgrupos: el FLA (heredero del creado en 2012) y el de Facilidad Financiera (FF)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CC.AA. y entidades sociales y otras de carácter económico.



## 1.4 Funcionamiento del régimen foral

A las Comunidades forales del País Vasco y Navarra se les aplica un sistema fiscal y de financiación diferente al de las de régimen común. Dicho sistema está principalmente caracterizado por el elevado grado de autonomía fiscal que proporciona, dado que prácticamente la totalidad del rendimiento de los impuestos (con la excepción de las cotizaciones sociales) están asignados a recaudación de las haciendas forales.

Por tanto, las haciendas forales realizan una transferencia anual a la hacienda estatal para que los hogares y empresas navarros y vascos contribuyan a la financiación de los servicios comunes que presta el Estado. Estas transferencias se conocen como “cupo” en el ámbito vasco, y como “aportación” en el caso de Navarra. A la hora de calcular el cupo y la aportación se deben tener en cuenta dos componentes: en primer lugar, el gasto asumido o cargas asumidas, correspondiente al gasto del Estado ligado a las competencias asumidas por las comunidades forales y, en segundo lugar, las cargas no asumidas, correspondiente al gasto del Estado en aquellas materias que no han sido transferidas a las regiones forales.

De acuerdo con la Ley del Concierto, la base para calcular el cupo son las cargas no asumidas por las instituciones vascas. Dicha base habrá de multiplicar por un *índice de imputación* que refleje la capacidad de pago del País Vasco con respecto a su renta. Seguidamente, se aplican una serie de ajustes, descontando los ingresos del Estado no concertados, para llegar al cupo líquido a pagar. También se descuenta a la base del cupo el déficit del Estado, un ajuste necesario para evitar que el País Vasco acabe pagando “dos veces”, es decir, se ha optado porque el País Vasco no pague en cada ejercicio por la parte de las cargas no asumidas que son financiadas con déficit, a cambio de que en el futuro abone la parte correspondiente a los intereses y amortizaciones ligados al déficit del Estado.

Por otra parte, a la base del cupo también se le práctica el ajuste del IVA, dado que la cifra ingresada por este concepto en las diferentes haciendas regionales siempre difiera de la que soportan verdaderamente sus ciudadanos, por ello se ejecuta este ajuste, para que cada administración se quede con la parte correspondiente al IVA soportado por sus ciudadanos.



En la tabla 13, se muestran los datos necesarios para llegar al cálculo del cupo vaso, tanto del año 2007 como del año 2017, dado que la falta de un acuerdo en 2012 hizo que se prorrogaran los acuerdos del quinquenio anterior.

Tabla 13: *Cálculo del cupo vasco en los años 2007 y 2017.*

Millones de €

Datos utilizados en la Ley del Cupo	2007	2017	Variación
<b>1. Gasto total del Estado</b>	188,417	276,152	+87,735
<b>2. Ingresos del Estado</b>	147,545	135,424	-12,121
<b>3. Déficit a efectos de la Ley del Cupo (2-1)</b>	40,872	140,729	+99,856
<b>4. Cargas no asumidas totales</b>	85,753	186,186	+100,433
Gastos financieros para ajustes:			
<b>5. Intereses de la deuda estatal</b>	15,925	32,229	+16,304
<b>6. Vencimientos de la deuda estatal</b>	33,372	87,904	+54,532
Datos ajustados o primarios			
<b>7. Gasto primario del Estado (=1-5-6)</b>	139,121	156,019	+16,898
<b>8. Cargas primarias no asumidas (=4-5-6)</b>	36,456	66,052	+29,596
<b>9. Déficit primario (=3-5-6)</b>	-8,425	20,595	+29,019
<b>Cargar no asumidas/gasto primario (=8/7)</b>	26.2%	42.3%	+16.1%

Fuente: (De la Fuente, noviembre 2017, pág. 3)

Como las magnitudes incluyen los intereses de deuda estatal y la amortización de los vencimientos de los gastos totales del Estado como de las cargas no asumidas, hemos mantenido el criterio seguido por el experto (De la Fuente, noviembre 2017), esto es, expresar las magnitudes en términos primarios, netas de intereses y vencimientos. El objetivo de este procedimiento es facilitar la interpretación evitando que se crucen flujos operativos y financieros, así como obtener un resultado mucho más claro.

La tabla 14 recoge en cálculo del cupo en los años base 2007 y 2017, a partir de las magnitudes ajustadas en la tabla 13:





Tabla 14: *Cálculo del cupo vasco en los años 2007 y 2017.*

Millones de €

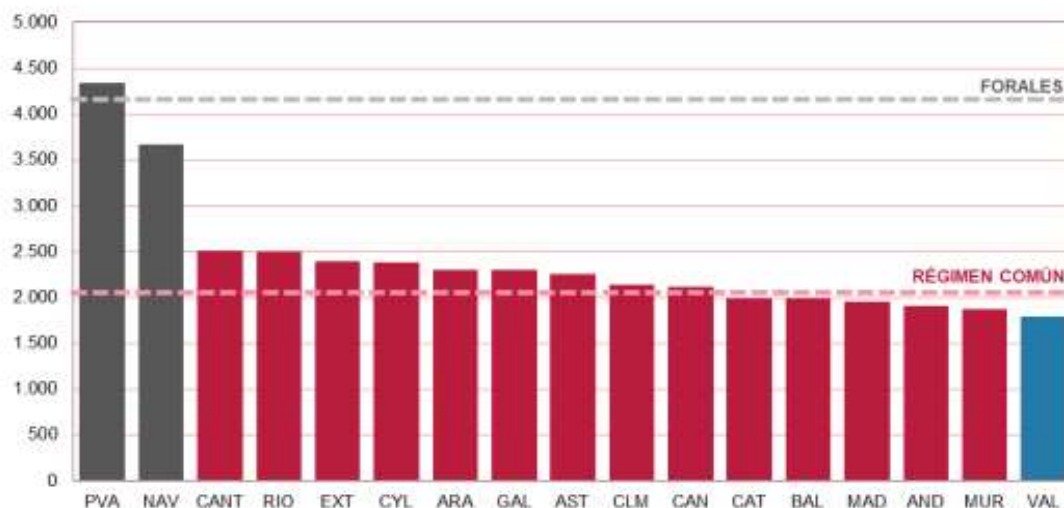
1. Cálculo de la base del cupo			
	2007	2017	Variación
Cargas primarias no asumidas	36,456	66,052	+29,596
- Déficit primario	-8,425	20,595	+29,019
<b>= base corregida por déficit</b>	<b>44,880</b>	<b>45,457</b>	<b>+577</b>
2. Cálculo del Cupo			
Por cargas primarias no asumidas	2,275	4,122	+1,847
- Corrección por déficit primario	-526	1,285	+1,811
<b>= cupo corregido por déficit</b>	<b>2,801</b>	<b>2,837</b>	<b>+36</b>
- Otras correcciones	1,235	1,536	+301
<b>= cupo líquido a pagar</b>	<b>1,565</b>	<b>1,300</b>	<b>-265</b>
<i>Nota: índice de imputación</i>	6,24%	6,24%	

Fuente: (De la Fuente, noviembre 2017, pág. 4)

De la comparativa del cálculo de ambos años, es interesante mencionar como el cupo líquido a pagar por el País Vasco se ha reducido 265 millones de € en comparación con el cálculo del quinquenio anterior. La consecuencia de la reducción el cupo líquido a pagar reside en el fuerte deterioro del saldo presupuestario del Estado, que pasa de registrar un déficit negativo de 8.400 millones de € en 2007, a registrar un déficit de 20.000 millones de € en el año 2017. Por tanto, aunque la valoración de las cargas no asumidas por el País Vasco se incrementa un 29% con respecto a 2009, sin que se hayan producido cambios significativos en las mismas, es compensado con las correcciones ligadas al saldo presupuestario del Estado, que ha variado sensiblemente entre 2007 y 2017. Como consecuencia de los factores mencionados a lo largo de este epígrafe, el cupo vasco y la aportación navarra son muy inferiores a lo que resultaría de una aplicación razonable de la normativa vigente, y provocan que la financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas en las comunidades forales sea bastante superior a las de las comunidades de régimen común. En la gráfica 1, se da muestra de ello:



Gráfica 1: *Índice de financiación efectiva por habitante ajustado a competencias homogéneas. Año 2017*



Fuente: (Pérez García, Beneyto Cabanes, & Monzó Martínez, diciembre 2017)

En la gráfica anterior, se puede observar como la financiación por habitante ajustado en la región vasca es más del doble que la de algunas comunidades de régimen común, lo que permite a esta región ser más competitiva en aspectos como una carga fiscal más baja, y un mayor gasto en servicios de sanidad, educación y protección social.



## CAPÍTULO 2

### 2. APLICACIÓN Y EFECTOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN LA REGIÓN DE MURCIA

El nuevo sistema de financiación vigente en la actualidad no ha conseguido erradicar las desigualdades territoriales desde el punto de vista financiero, dado que el índice de financiación por habitante ajustado sigue siendo dispar entre comunidades. Aunque es cierto que el nuevo modelo merece un juicio positivo en a lo que nivelación se refiere, dado que consigue aplicar 3/4 del gasto total mediante un criterio de equidad (servicios básicos mediante aplicación de necesidades de gasto).

En las páginas siguientes, se intentará constatar cómo la Región de Murcia se ha visto especialmente agraviada tras la aplicación del nuevo modelo, al asignarle una financiación por habitante especialmente inferior a la media. Se abordará como esta infrafinanciación ha influido en un mayor déficit público de las arcas regionales y, sumado a la ineficiencia del sector público, a un nivel de endeudamiento que se ha vuelto insostenible.

Para ello, inicialmente se mencionarán los principios sobre los que se habría cimentado el nuevo sistema de financiación de 2009, vigente en la actualidad, para poder acometer un análisis más completo.

#### 2.1 Ejes básicos del modelo de 2009

La Ley 22/2009 que regula el modelo actual de financiación de las comunidades de régimen común establece que *“los ejes básicos de este nuevo sistema son el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos”*.

Por tanto, podemos concluir que los ejes básicos del nuevo modelo son cuatro: aumentar las prestaciones del Estado del Bienestar en el marco de la estabilidad



presupuestaria, la equidad y la suficiencia, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad, y la mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema.

### 2.1.1 Incrementar las prestaciones del Estado del Bienestar

Mediante esta línea de actuación, el Estado se comprometía a introducir recursos adicionales con el objetivo de reforzar el Estado del Bienestar, siempre atendiendo a los criterios prioritarios marcados por las CC.AA..

Sin embargo, a continuación se puede comprobar como el nuevo sistema no refuerza las prestaciones en este sentido, dado que se produce una reducción aproximadamente del 20% del gasto no financiero, y las Comunidades que han conseguido mantener la calidad de la prestación de servicios públicos lo han hecho a costa de incurrir en déficits y graves problemas de endeudamiento (Sánchez Martínez, Méndez Martínez, & Martínez Pérez, noviembre 2015).

En la tabla 15, se puede observar la evolución del gasto en servicios públicos fundamentales de las CC.AA. en los cinco primeros años de aplicación del nuevo sistema, y cómo se ha reducido este gasto desde 2009 en términos nominales un 13% y en términos reales un 21,4%.

Tabla 15: *Evolución del gasto de las CC.AA. en SPF en el período 2009-2013.* Millones de €

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Millones de € corrientes</i>					
<i>Salud</i>	66.713	65.430	63.815	59.516	57.961
<i>Educación</i>	45.112	43.918	42.812	39.405	38.677
<i>Protección social</i>	11.803	11.846	11.823	10.926	10.412
<i>Total SPF</i>	123.628	121.194	118.450	109.847	107.050
<b><i>Variación respecto 2009</i></b>		<b>-1,97%</b>	<b>-4,19%</b>	<b>-11,15%</b>	<b>-13,41%</b>
<i>Euros de 2013 per cápita</i>					
<i>Total SFP</i>	2.900	2.799	2.639	2.396	2.280
<b><i>Variación respecto 2009</i></b>		<b>-3,50%</b>	<b>-8,99%</b>	<b>-17,39%</b>	<b>-21,40%</b>

Fuente: (Informe de la Comunitat Valenciana, julio 2015)



### 2.1.2 Aumento de la Equidad

El Preámbulo de la ley 22/2009 establece que el logro de una mayor equidad entre comunidades se conseguirá a través de dos nuevos instrumentos:

- El Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales (FGSPF).
- Los Fondos de Convergencia.

Por tanto, estos fondos mencionados, junto con el FSG, ya existente en el modelo anterior; tienen como objetivo procurar la asignación de mayores recursos en aquellos territorios donde haya una menor capacidad de generar los mismos.

Sin embargo, no podemos tratar el principio de equidad sin hacer mención a las CC.AA. de régimen foral, que disfrutaban de una financiación por habitante ajustado muy superior al resto. Se calcula que estas dos comunidades forales disfrutaban de una financiación por habitante (normativa a competencias homogéneas) superior en un 60% a la media de la financiación por habitante ajustado de las comunidades de régimen común (De la Fuente, abril 2019).

Por tanto, equidad entre comunidades de un mismo país podemos constatar que no existe, dado el agravio que suponen los privilegios de las comunidades de régimen foral. A continuación, se podrá comprobar cómo, pese a los intentos del nuevo sistema, tampoco existe una equidad real entre las comunidades de régimen común.

En la tabla 16, se calcula la evolución del índice de financiación de las comunidades por habitante ajustado (normativa a competencias homogéneas), dividiendo la financiación homogénea total por la población ajustada y normalizando el resultado por el promedio del territorio de régimen común, que se iguala a 100.

Por tanto, según la última liquidación del sistema de financiación practicada en 2017, la Región de Murcia, junto con la Comunidad Valenciana son las comunidades con una peor financiación por habitante. En el caso de la Región de Murcia, su financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado difiere de la media en 138€ en 2017, que corresponderían a 199 millones de € anuales menos.



Tabla 16: Evolución del índice de financiación normativa a competencias homogéneas de las CC.AA. de régimen común. 2009-2017

€

CC.AA.	2009			2014			2017		
	€/ Habitante Ajustado	Media=100	Orden	€/ Habitante Ajustado	Media=100	Orden	€/ Habitante Ajustado	Media=100	Orden
Cataluña	2.061 €	101,6%	9	2.221,00 €	98,6%	11	2.513,37 €	100,1%	11
Galicia	2.159 €	106,5%	7	2.328,00 €	103,4%	7	2.531,07 €	100,8%	8
Andalucía	1.861 €	91,8%	15	2.189,00 €	97,2%	12	2.397,03 €	95,5%	13
Principado de Asturias	2.190 €	108,0%	6	2.404,00 €	106,7%	6	2.609,75 €	103,9%	7
Cantabria	2.372 €	117,0%	1	2.848,00 €	126,5%	1	3.109,66 €	123,8%	1
La Rioja	2.233 €	110,1%	4	2.687,00 €	119,3%	2	2.913,72 €	116,0%	2
<b>Región de Murcia</b>	<b>1.899 €</b>	<b>93,6%</b>	<b>13</b>	<b>2.132,00 €</b>	<b>94,7%</b>	<b>14</b>	<b>2.373,13 €</b>	<b>94,5%</b>	<b>14</b>
C. Valenciana	1.871 €	92,3%	15	2.131,00 €	94,6%	15	2.373,13 €	94,5%	15
Aragón	2.222 €	109,6%	5	2.461,00 €	109,3%	4	2.674,76 €	106,5%	5
Castilla-La Mancha	2.045 €	100,8%	10	2.252,00 €	100,0%	8	2.464,70 €	98,2%	12
Canarias	2.003 €	98,8%	11	2.153,00 €	95,6%	13	2.706,06 €	107,8%	4
Extremadura	2.251 €	111,0%	3	2.526,00 €	112,2%	3	2.719,77 €	108,3%	3
Illes Balears	1.999 €	98,6%	12	2.232,00 €	99,1%	9	2.515,52 €	100,2%	9
Madrid	2.065 €	101,8%	8	2.223,00 €	98,7%	10	2.515,52 €	100,2%	10
Castilla y León	2.261 €	111,5%	2	2.415,00 €	107,2%	5	2.631,41 €	104,8%	6
<b>Promedio CC.AA.</b>	<b>2.028 €</b>	<b>100,0%</b>		<b>2.252,14 €</b>	<b>100,0%</b>		<b>2.511,10 €</b>	<b>100,0%</b>	
<b>Máximo</b>	<b>2.372 €</b>	<b>117,0%</b>		<b>2.848,00 €</b>	<b>126,5%</b>		<b>3.109,66 €</b>	<b>123,8%</b>	
<b>Mínimo</b>	<b>1.861 €</b>	<b>91,8%</b>		<b>2.131,00 €</b>	<b>94,6%</b>		<b>2.373,13 €</b>	<b>94,5%</b>	
<b>Diferencia</b>	<b>511,00 €</b>	<b>25,2%</b>		<b>717,00 €</b>	<b>31,8%</b>		<b>736,53 €</b>	<b>29,3%</b>	

Fuente: (De la Fuente, agosto 2019), (Segado Martínez, junio 2017) y *Elaboración propia*.



Con el objetivo de mejorar la comparación entre territorios, la financiación autonómica se calcula a *“competencias homogéneas, incluyendo sólo los recursos destinados a financiar un conjunto de competencias común a todas las comunidades autónomas y uniforme en el tiempo que incluye la gestión de la sanidad y de la educación pero no algunas competencias singulares (como las instituciones penitenciarias, la policía o la administración de justicia) que sólo han sido asumidas hasta el momento por determinadas comunidades”*. (De la Fuente, Septiembre 2018, pág. 4)

Si comparamos la financiación de la Región de Murcia con Cantabria, que es la mejor financiada en estos términos, la disparidad aumentaría a 737€ menos por habitante ajustado. La igualación de la CARM en términos de financiación homogénea por habitante ajustado a Cantabria le supondrían 1.060 millones de € adicionales anuales.

Cantabria, La Rioja y Extremadura siguen liderando la clasificación de mejor financiadas por habitantes ajustado. Es reseñable el ascenso de la Comunidad de Canarias en el ranking, pasando de ser de las peores financiadas en el año 2009, a convertirse en la 4ª mejor financiada en 2017. Esto es consecuencia de que a partir de ese año la participación de Canarias en el Fondo de Competitividad se ha de calcular sin tener en cuenta los recursos del Régimen Económico Fiscal (REF) canario. Por lo que la participación de la Región Canaria en dicho Fondo se vio considerablemente mejorada.

En términos de financiación efectiva<sup>20</sup> por habitante ajustado, podemos observar como la aplicación del SFA es menos desfavorable para la CARM. La diferencia con la Región mejor financiada, ascendería a 581€/ habitante, lo que su igualación supondría cerca de 840 millones de € adicionales (ver tabla 17).

De los datos de la tabla 17, es interesante mencionar como hay comunidades con una renta baja que están bien financiadas, como es el caso de Castilla y León, y Extremadura; y como hay comunidades con también una renta baja, como la Región de Murcia, que está infra financiada.

---

<sup>20</sup> A la financiación normativa se le añaden el ajuste por homogeneización a los ingresos por tributos cedidos tradicionales y la recaudación líquida del tramo autonómico del impuesto sobre actividades de juego (IAJ) y del impuesto sobre depósitos en entidades de crédito (IDEC). (De la Fuente, Evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2016., Septiembre 2018, pág. 5)



Tabla 17: *Índice de financiación efectiva a competencias homogéneas de las CC.AA. de régimen común en el año 2017. €*

CC.AA.	€/ por habitante ajustado	Media=100	Orden
Cataluña	2.550,00 €	100,9%	10
Galicia	2.524,00 €	99,8%	11
Andalucía	2.414,00 €	95,5%	13
Principado de Asturias	2.572,00 €	101,7%	9
Cantabria	2.921,00 €	115,5%	1
La Rioja	2.871,00 €	113,6%	3
Región de Murcia	<b>2.340,00 €</b>	<b>92,6%</b>	<b>14</b>
C. Valenciana	2.330,00 €	92,2%	15
Aragón	2.629,00 €	104,0%	6
Castilla-La Mancha	2.447,00 €	96,8%	12
Canarias	2.752,00 €	108,9%	4
Extremadura	2.724,00 €	107,8%	5
Illes Balears	2.887,00 €	114,2%	2
Madrid	2.575,00 €	101,9%	8
Castilla y León	2.611,00 €	103,3%	7
Promedio CC.AA.	2.528,00 €	100,0%	
Máximo	2.921,00 €	115,5%	
Mínimo	2.330,00 €	92,2%	
Diferencia	591,00 €	23,4%	

Fuente: (De la Fuente, agosto 2019)

Para concluir este apartado, habría que reseñar que la motivación del SFA radica en suministrar los recursos suficientes a las regiones para que éstas puedan prestar adecuadamente los servicios que les han sido transferidos por el Estado. Por tanto, no tiene justificación alguna que se recojan diferencias de financiación entre regiones que no estén motivadas por un desigual coste de provisión de los servicios transferidos. Ya que, como se ha demostrado anteriormente, esta disparidad de financiación entre autonomías es a costa de perjudicar a comunidades que han estado peor financiadas, como es el caso de la Región de Murcia.





### 2.1.3 Suficiencia

El principio de suficiencia implica que el SFA debe de dotar a las comunidades de los recursos financieros suficientes para que estas puedan financiar los servicios transferidos por el Estado. Sin embargo, dada la coincidencia de la implantación del nuevo modelo con un contexto económico de recesión, se produce una insuficiencia financiera como consecuencia del desplome de la recaudación por parte de las CC.AA. de ingresos no financieros en términos reales.

Los ingresos obtenidos por las CC.AA. desde la implantación del nuevo modelo, se encuentran por debajo de los que obtenían en el año 2007, año base del modelo.

En el caso concreto de la Región de Murcia, se puede observar como los ingresos otorgados por el nuevo modelo son inferiores a los recibidos por el modelo predecesor. En el año 2007, el SFA cubría los gastos de la CARM en Servicios Públicos Fundamentales (SPF), entendidos estos como el gasto en educación, sanidad y promoción social (fomento del empleo, acceso a la vivienda y servicios sociales). En el último año de aplicación del modelo de 2001, ya era visible la insuficiencia financiera que padecía la Región de Murcia en términos de financiación. Con la aplicación del nuevo modelo de 2009, se puede observar como los recursos otorgados por el SFA no llegan ni para cubrir el gasto en educación y sanidad. (Ver tabla 18).

Tabla 18: *Gastos de la CARM en SPF, y recursos obtenidos por el SFA en el período 2007-2017. Miles de €*

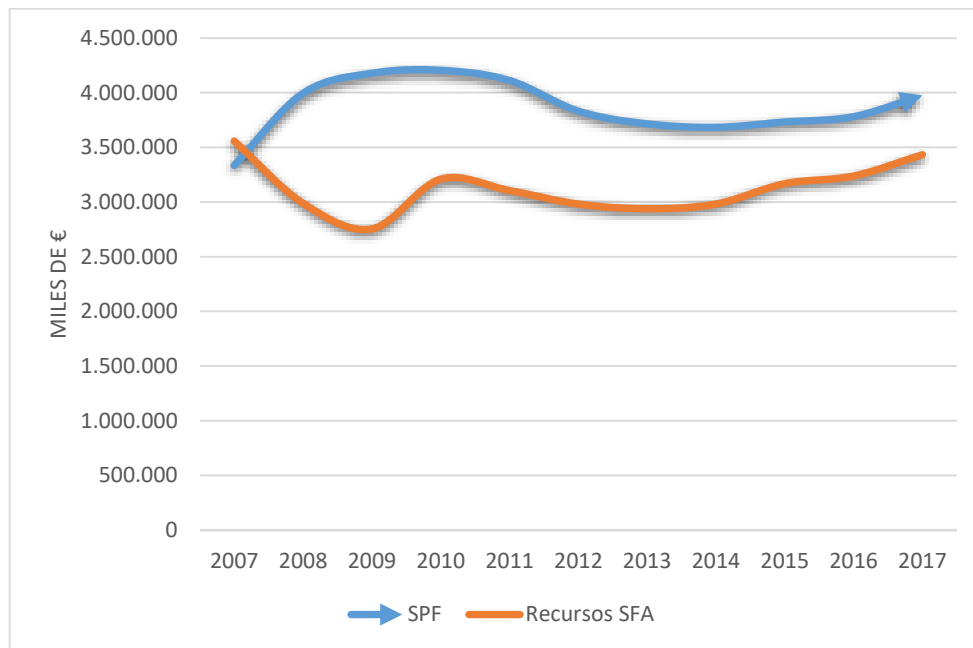
Gasto CARM	Educación	Sanidad	Prot. Social	SPF	Recursos SFA	SFA/SPF
2007	1.208.150	1.755.530	372.631	3.336.311	3.558.410	107%
2008	1.391.893	2.132.190	469.536	3.993.619	2.988.920	75%
2009	1.481.012	2.258.270	437.778	4.177.060	2.755.110	66%
2010	1.476.744	2.240.581	486.596	4.203.921	3.210.190	76%
2011	1.412.579	2.265.509	432.570	4.110.658	3.105.950	76%
2012	1.298.666	2.110.545	422.171	3.831.382	2.982.190	78%
2013	1.273.129	2.086.493	355.505	3.715.127	2.939.770	79%
2014	1.249.007	2.074.552	360.507	3.684.066	2.982.333	81%
2015	1.233.699	2.127.783	370.780	3.732.262	3.168.987	85%
2016	1.262.762	2.143.785	374.503	3.781.050	3.238.920	86%
2017	1.438.000	2.241.000	296.000	3.975.000	3.360.000	85%

Fuente: (Segado Martínez, junio 2017), (Ministerio de Hacienda, 2017) y Elaboración propia.



En el gráfico 2, se puede observar claramente como no existe una convergencia financiera entre el gasto de la CARM en servicios públicos fundamentales y los recursos proporcionados por el SFA.

Gráfica 2: **Gasto de la CARM en SPF, y recursos otorgados por el SFA.**



**Fuente:** Elaboración propia con los datos obtenidos de (Segado Martínez, junio 2017) y (Ministerio de Hacienda, 2017)

Por tanto, esta desigualdad en los ingresos resulta decisiva para explicar la infrafinanciación de la Región de Murcia en términos de financiación por habitante ajustado (únicamente la Comunidad Valenciana recibe una financiación peor en esos términos) tratada en el epígrafe anterior (véase tabla 17).

#### 2.1.4 Aumento de la autonomía y la estabilidad

En lo que a autonomía respecta, la Ley 22/2009 eleva al 50% la cesión del IRPF e IVA a las comunidades, y al 58% la cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación. Por otra parte, se amplían las competencias normativas sobre los tributos cedidos parcialmente.

Sin embargo, el nuevo modelo no ha otorgado a las CC.AA. una estabilidad financiera, como consecuencia del contexto de recesión económica que sufrió el país cuando se implantó el nuevo sistema, por lo que las CC.AA. únicamente han podido seguir prestando sus servicios básicos en las mismas condiciones incurriendo en graves problemas de déficits y endeudamiento.

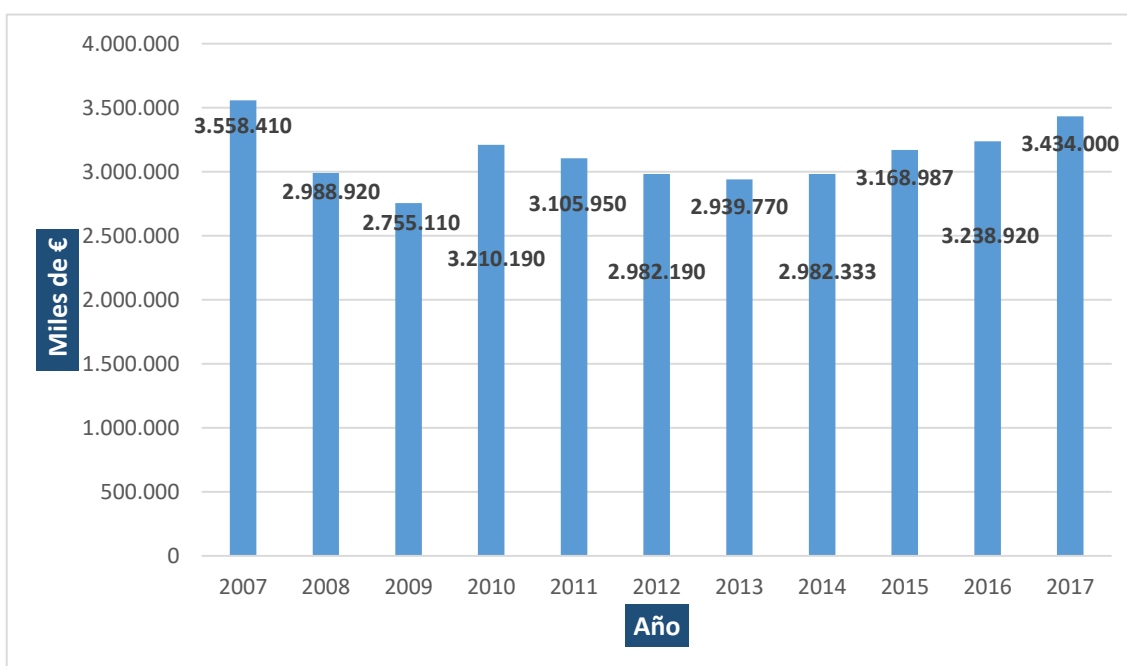


## 2.2 Evolución de la financiación básica de la CARM en el período 2009-2017

Este apartado pretende estudiar la evolución de los recursos obtenidos por la Región de Murcia del sistema de financiación autonómico en el período 2009-2017, a partir de los datos obtenidos de las liquidaciones del sistema de financiación de las CC.AA. del Ministerio de Hacienda y de los datos recogidos en la Consejería de Presidencia y Hacienda de la Región de Murcia. No obstante, Para obtener un análisis más completo, en algunos epígrafes se incluirán los datos referentes a los últimos años del modelo de 2001 con el objetivo de ver la comparativa entre el modelo anterior y el actual.

En el gráfico 3, se puede observar la evolución de la totalidad de los recursos proporcionados por el sistema de financiación a la CARM en el período 2009-2017. Desde el primer año de vigencia del nuevo sistema, 2009, los recursos se han incrementado un 21%.

Gráfica 3: *Evolución de los recursos otorgados a la CARM por el SFA. 2007-2017*



Fuente: *Elaboración propia con los datos obtenidos en (Ministerio de Hacienda, 2017).*

Sin embargo, este aumento no se ha producido de manera constante a lo largo de la serie temporal objeto de estudio, dado que hay períodos, como es el caso de 2008, 2011, 2012 y 2013, que han sufrido un crecimiento anual negativo.



## 2.2.1 Composición de los recursos que conforman la financiación de la CARM

Podemos distinguir dos tipos de recursos que articulan la financiación básica de la Región de Murcia: recursos tributarios y recursos no tributarios. En lo referente a los primeros, podemos distinguir dos tipos:

- Recursos tributarios no sujetos a liquidación: las tasas afectas a los servicios traspasados (SA), y los tributos cedidos (TC) tradicionales.
- Recursos tributarios sujetos a liquidación: IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación (IIEE).

Los recursos de carácter no tributario están compuestos por los distintos fondos de transferencia que complementan la financiación de las CC.AA., estos son el FGSPF, el FSG y los Fondos de Convergencia (FCOMP Y FCOOP).

En la tabla 19, se expone la evolución de estas dos principales fuentes de financiación a lo largo del período objeto de estudio, incluyendo los dos años finales del modelo anterior de 2001.

Tabla 19: *Evolución de la Financiación Básica de la Región de Murcia (2007-2017). Millones de €*

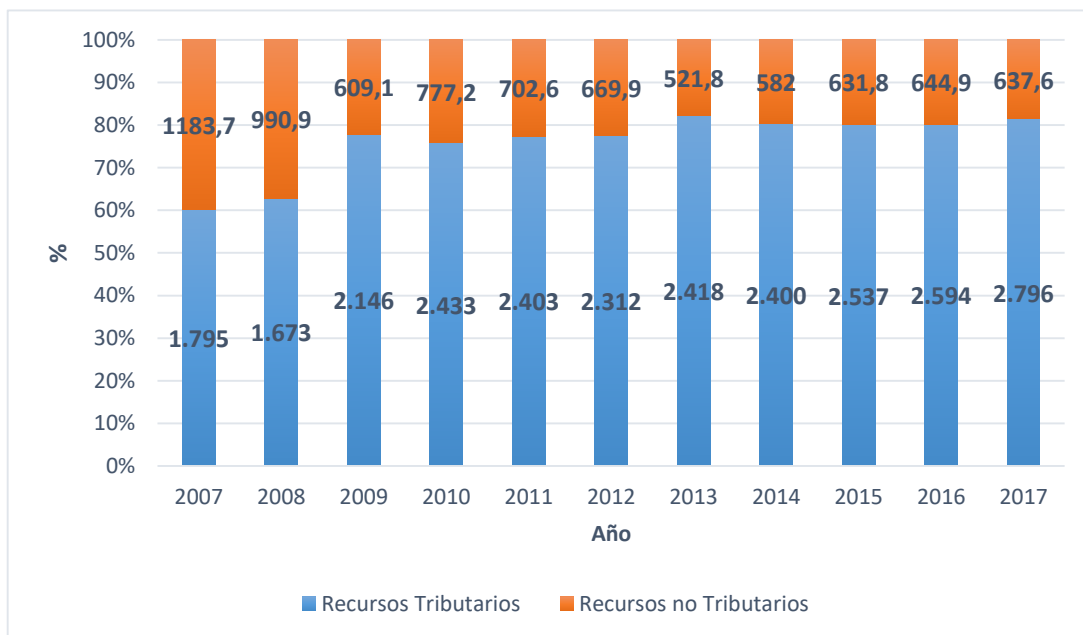
Año	Recursos	Recursos no	Financiación Básica
	Tributarios	Tributarios	
2007	1.794,9	1.183,7	2.978,6
2008	1.673,2	990,9	2.664,2
2009	2.146,1	609,1	2.755,2
2010	2.433	777,2	3.210,2
2011	2.403,3	702,6	3.105,9
2012	2.312,3	669,9	2.982,2
2013	2.418	521,8	2.939,8
2014	2.400,3	582	2.982,3
2015	2.537,1	631,8	3.168,9
2016	2.594	644,9	3.238,9
2017	2.796,4	637,6	3.434

Fuente: *Elaboración propia con los datos obtenidos en (Sánchez Martínez, Méndez Martínez, & Martínez Pérez, 2015).*



Se puede contemplar como la mayor parte de la financiación recibida por la CARM tiene un carácter tributario. Existe una variación estructural desde la aprobación del modelo de 2009, como se puede observar en la gráfica 4. La participación de los ingresos tributarios en la financiación de la CARM en el sistema de 2001 se mantuvo en torno al 60%, y tras la aprobación del nuevo modelo de 2009 la participación de los mismos se incrementó hasta el 80%.

Gráfica 4: **Composición de la financiación básica de la CARM 2007-2017. Millones de €**



Fuente: *Elaboración propia con los datos obtenidos en (Sánchez Martínez, Méndez Martínez, & Martínez Pérez, noviembre 2015)*

La explicación de esta variación estructural en cuanto a la composición de la financiación de las CC.AA. reside en el aumento de los porcentajes de los tributos cedidos por el Estado, como es el caso del IVA, IRPF e IIEE. Lo que propició el aumento de la recaudación tributaria de las comunidades.

De la gráfica 4, se podría deducir que el grado de autonomía que la CARM dispone con respecto a sus instrumentos de financiación es del 80% (peso de los recursos tributarios), pero no es así, dado que la autonomía de la hacienda regional rondaría en torno al 40,7% (dato referente al año 2017, último año liquidado), porcentaje resultante de sumar los recursos tributarios sobre los cuales la Región de Murcia tiene capacidad normativa (tasas, tributos cedidos e IRPF). Sobre los demás, IVA e IIEE, la comunidad no tiene capacidad normativa como consecuencia de su sometimiento a la armonización



europea. El índice de autonomía de la CARM se sitúa por debajo de la media de las CC.AA. de régimen común, que se sitúa en un 48%. (Sánchez Martínez, Méndez Martínez, & Martínez Pérez, 2015, pág. 65)

En lo que a recursos de carácter no tributario respecta, se puede afirmar que es la parte de los ingresos de las CC.AA. que han sufrido una mayor modificación desde la implantación del nuevo modelo de 2009. Si bien en el sistema de 2001 únicamente estaba el Fondo de Suficiencia como recurso no tributario, que funcionaba como mecanismo de cierre del sistema, a partir del nuevo modelo de 2009 se encuentran 4 recursos de naturaleza no tributaria: el FGSPF, cuyo objetivo principal es nivelar el sistema, el FSG, y los dos Fondos de Convergencia (FCOMP y FCOOP).

En la tabla 20, se puede observar la evolución de los recursos no tributarios en la Región de Murcia en el período 2009-2017:

*Tabla 20: Evolución de los recursos no tributarios de la CARM en el período 2009-2017. Millones de €.*

Año	FGSPF	FSG	Fondos de Convergencia	Recursos no tributarios
2009	365,4	92,7	151,0	609,1
2010	543,2	92,3	141,7	777,2
2011	537,4	22,8	142,4	702,6
2012	538,4	-6,1	137,6	669,9
2013	548,9	-158,0	130,8	521,8
2014	615	-181,6	148,6	582
2015	659	-187,8	160,6	631,8
2016	660	-178,4	163,3	644,9
2017	646,4	-176,0	167,2	637,6

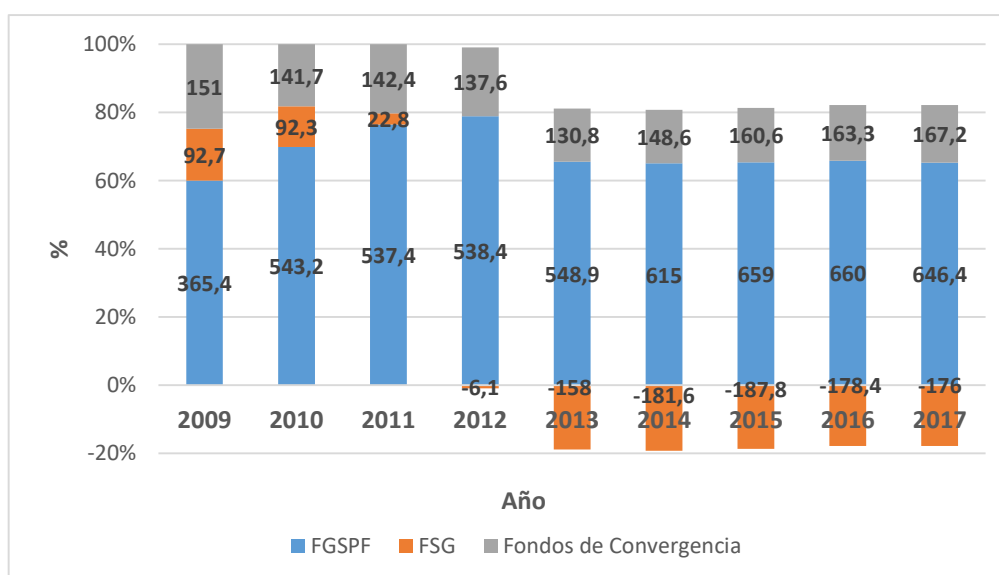
**Fuente:** (Sánchez Martínez, Méndez Martínez, & Martínez Pérez, noviembre 2015) y (Ministerio de Hacienda, 2017).



En este caso, no se han tomado los datos de los años correspondientes al anterior modelo dado que la totalidad de sus recursos de naturaleza no tributaria estaban compuestos por el Fondo de Suficiencia.

Desde el año 2009 el FGSPF sustituye al antiguo FS como principal instrumento de financiación del sistema, los Fondos de Convergencia aportan entre el 20 y 25% del total del montante referente a recursos no tributarios. Sin embargo, como se observa en la gráfica 5, el FSG que es el nuevo mecanismo de cierre del sistema, se comporta con una mayor volatilidad, llegando a adoptar signo negativo en los 5 últimos años de la serie histórica.

Gráfica 5: **Composición de los recursos no tributarios de la CARM 2009-2017.**



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos de* (Sánchez Martínez, Méndez Martínez, & Martínez Pérez, noviembre 2015).

El gráfico 5, representa la estructura porcentual de los recursos de naturaleza no tributaria de la CARM para el período 2009-2017. Como se ha comentado anteriormente, el FGSPF se convierte en el principal mecanismo del sistema llegando a aportar hasta el 70% del total de los recursos no tributarios.



### 2.3 Infra-financiación de la CARM en el período 2009-2017

En los apartados anteriores, ha quedado demostrado como la Región de Murcia recibe un trato desigual en cuanto a financiación autonómica se refiere. Esto es debido, entre otras muchas cuestiones, al mantenimiento de la denominada cláusula *status quo* en los modelos que se han ido estableciendo, y que ha tenido como efecto la consolidación de las diferencias en financiación per cápita de las comunidades.

Para conseguir una estimación del déficit de financiación de la CARM en el período temporal 2009-2017, se utilizarán los datos de financiación efectiva a competencias homogéneas, según se señala anteriormente en el apartado 2.1. (De la Fuente, abril 2019)

Para ello, se calculará la financiación que teóricamente debería haber recibido la CARM en ese período de tiempo, resultante de multiplicar la financiación efectiva media de las CC.AA. de régimen común por la población de derecho de la Región de Murcia. Seguidamente, se utilizará la financiación efectiva a competencias homogéneas obtenida para dicho período. De la diferencia de ambos se obtendrá el déficit de financiación, como se muestra en la tabla 21:

*Tabla 21: Evolución del déficit de financiación de la CARM en el contexto de igual financiación por habitante. 2008-2017*

Año	Media financiación efectiva régimen común(€)	Población CARM (1)	Financiación teórica CARM (Millones de €) (1)x(2)=(3)	Financiación efectiva CARM (Millones de €) (4)	Diferencia (4)-(3) (Millones de €)
2008	2.249,3	1.426.109	3.207,8	3.011,4	<b>-196,4</b>
2009	2.062,7	1.446.520	2.983,7	2.826,8	<b>-156,9</b>
2010	2.319,2	1.461.979	3.390,7	3.160,5	<b>-230,2</b>
2011	2.196,4	1.470.069	3.228,8	2.989,5	<b>-239,3</b>
2012	2.080,3	1.474.449	3.067,3	2.831,6	<b>-235,7</b>
2013	2.035,4	1.472.049	2.996,2	2.770,7	<b>-225,5</b>
2014	2.185	1.466.818	3.205	2.990	<b>-215</b>





<b>2015</b>	2.195	1.467.288	3220,7	3.208	<b>-12,7</b>
<b>2016</b>	2.437	1.464.847	3.569,8	3.253	<b>-316,8</b>
<b>2017</b>	2.528	1.470.273	3.716,8	3.368	<b>-348,8</b>

Fuente: *Elaboración propia, con los datos de* (De la Fuente, abril 2019)

Se puede observar como el nuevo modelo de financiación de 2009 agravó la situación, aumentando la diferencia de los 196 millones de € obtenidos en 2007 a los 348 millones de € registrados en el último ejercicio liquidado (2017).

Realizando el mismo análisis, pero siguiendo la tendencia utilizada por el SFA, es decir, asumiendo que las necesidades de gasto están mejor aproximadas a través de la utilización de la variable "población ajustada", los resultados serían los mostrados en la tabla 22:

Tabla 22: *Evolución del déficit de financiación de la CARM en el supuesto de igual financiación por "habitante ajustado". 2008-2017*

<b>Año</b>	Media financiación efectiva régimen común(€)	Población Ajustada CARM (1)	Financiación teórica CARM (Millones de €) (1)x(2)=(3)	Financiación efectiva CARM (Millones de €) (4)	Diferencia (4)-(3) (Millones de €)
<b>2008</b>	2.249,3	1.395.938	3.139,9	3.011,4	<b>-128,5</b>
<b>2009</b>	2.062,7	1.416.295	2.921,4	2.826,8	<b>-94,6</b>
<b>2010</b>	2.319,2	1.430.126	3.316,8	3.160,5	<b>-156,3</b>
<b>2011</b>	2.196,4	1.437.899	3.158,2	2.989,5	<b>-168,7</b>
<b>2012</b>	2.080,3	1.442.217	3.000,2	2.831,6	<b>-168,6</b>
<b>2013</b>	2.035,4	1.444.162	2.939,5	2.770,7	<b>-168,7</b>
<b>2014</b>	2.185	1.434.243	3.133,8	2.990	<b>-143,8</b>
<b>2015</b>	2.195	1.434.787	3.149,4	3.208	<b>58,5</b>
<b>2016</b>	2.437	1.433.404	3.493,2	3.253	<b>-240,2</b>
<b>2017</b>	2.528	1.439.379	3.638,7	3.368	<b>-270,7</b>

Fuente: *Elaboración propia, con los datos obtenidos de las liquidaciones el SFA del* (Ministerio de Hacienda, 2017).

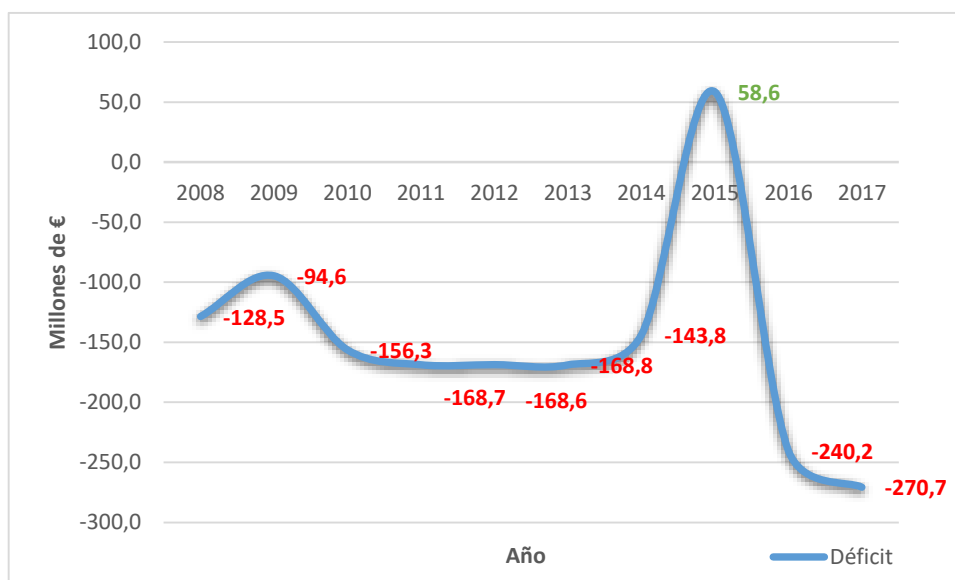
En este caso, el déficit de financiación calculado a través de la población ajustada es inferior al obtenido en la tabla 21, como era de esperar, dado que la población ajustada



de la Región de Murcia siempre es inferior a la población de derecho. Sin embargo, parece haber una coincidencia en ambos estudios que certifican como la implantación del nuevo modelo de 2009 ha hecho que el déficit de financiación de la CARM haya aumentado considerablemente. Prácticamente se ha duplicado desde el año 2009.

En la gráfica 6, se observa claramente como el cambio de modelo de financiación perjudicó a la CARM en cuanto a financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado se refiere. A excepción del año 2015, en el resto de años de la serie el déficit se ha incrementado notablemente registrando su mayor cifra en el año 2017, con un montante total de 270 millones de €.

**Gráfica 6: Déficit de financiación de la CARM en el período 2008-2017 en el supuesto de igual financiación por habitante ajustado.**



**Fuente.** *Elaboración propia, a partir de los datos de (Ministerio de Hacienda, 2017)*

Para concluir este epígrafe, es necesario reseñar como, independientemente del criterio utilizado en la aproximación de las necesidades de gasto de las CC.AA., la Región de Murcia se ha visto perjudicada con el nuevo sistema de financiación, obteniendo importantes déficits de financiación en comparación con el resto de CC.AA., por lo que en el siguiente apartado se estudiará como esta situación de déficit de financiación ha determinado los niveles de endeudamiento de la Región de Murcia.



## 2.4 Endeudamiento de la CARM en el período 2009-2017

La Región de Murcia acumula una deuda pública que alcanza la escalofriante cifra de 9.886 millones de €<sup>21</sup>, que corresponde al 30,9% del PIB de la CARM, incumpliendo de forma sistemática los objetivos de estabilidad presupuestaria en los ejercicios tratados a estudio, como se puede observar en las tablas 23 y 24. Si bien es cierto este incumplimiento, hay que mencionar el esfuerzo que ha realizado la CARM en la reducción de su deuda, minorándola en un 65% desde al año 2010, según los datos ajustados obtenidos en Contabilidad Nacional.

Tabla 23: *Evolución del déficit presupuestario de la CARM.*

Millones de €

Año	Resultado Presupuestario	Necesidad de financiación Contabilidad Nacional
2010	-1.254	-1.365
2011	-1.137	-1.287
2012	-871	-866
2013	-668	-851
2014	-787	-779
2015	-780	-711
2016	-471	-507
2017	-490	-454
2018	-437	-421

Fuente: (IGAE, Contabilidad Nacional, 2010-2019) y (Banco de España, 2019a)

En términos de cumplimiento de déficit presupuestario para la consecución de la estabilidad presupuestaria marcada por el Gobierno, observamos como la CARM se encuentra lejos de conseguir dicho propósito.

<sup>21</sup> (Banco de España, Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas. Importes, 2019b)



Tabla 24: **Déficit (% PIB) de la CARM y Objetivos de Estabilidad Presupuestaria.**

Año	Déficit (% PIB)	Objetivo Estabilidad Presupuestaria (%)
2010	-4,88%	-2,40%
2011	-4,70%	-1,30%
2012	-3,26%	-1,50%
2013	-3,21%	-1,59%
2014	-2,93%	-1,00%
2015	-2,58%	-0,70%
2016	-1,70%	-0,70%
2017	-1,51%	-0,60%
2018	-1,33%	-0,40%
2019	-	-0,10%

Fuente: (Expansión / Datos macro, 2018), (IGAE, Contabilidad Nacional, 2010-2019) y (Banco de España, 2019b)

Aunque para este año la CARM preveía en sus presupuestos alcanzar un déficit del -0,1% del PIB y, por tanto, cumplir así con el objetivo de estabilidad presupuestaria marcado por el Gobierno, la AIREF señaló en su Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2019 de la CARM, que *“se considera muy improbable que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia alcance el -0,1% del PIB para 2019, apreciándose un riesgo moderado respecto al cumplimiento de la regla de gasto”* (AIREF, diciembre 2018).

Aunque aún no hay datos oficiales que verifiquen cual ha sido el déficit de la CARM en este último año 2019, sí que los hay acerca del déficit de la región recogido durante el tercer Trimestre de 2019, que se situó en el -1,07% del PIB<sup>22</sup>, por lo que parece improbable, tal y como ya adelantó la AIREF en su Informe, que la CARM haya cumplido con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

<sup>22</sup> <https://www.orm.es/informativos/noticias-2019/el-deficit-publico-en-la-region-hasta-septiembre-se-eleva-a-346-millones-el-1-07-del-pib/>



Pese al esfuerzo realizado, el déficit registrado en el tercer trimestre del año 2019 del -1,07% se encuentra muy alejado del objetivo establecido, y su cumplimiento supondría para la CARM un desfase negativo de 323 millones de € en el resultado presupuestario de la Región<sup>23</sup>.

Con respecto a qué incidencia ha tenido la situación sufrida de infrafinanciación sobre el incremento de la deuda, y de los sistemáticos incumplimientos de objetivos de estabilidad presupuestaria, desde el Gobierno autonómico señalan que *“el 85% de la deuda actual de la CARM es consecuencia directa de la cantidades de financiación que ha dejado de recibir cada año como consecuencia de la aplicación del actual SFA”*, así dicen que lo señala un Informe encargado a la Consultora Analistas Financieros Internacionales (AFI)<sup>24</sup>. No hemos podido acceder a tal informe, dado que aún no se ha hecho público.

Bien es cierto, que observando la evolución que ha tenido la deuda de la CARM, es interesante como en 2008 (año previo al SFA de 2009) se situaba en el 2,6% del PIB regional, mientras que en este último año 2019 ha alcanzado la cifra del 30,9% del PIB, sin que la CARM haya ejecutado un gasto por habitante superior al de la media de las CC.AA. de régimen común<sup>25</sup>.

Por tanto, aunque no lo podamos constatar empíricamente, resulta evidente que el actual SFA ha provocado que el endeudamiento de la CARM se dispare como consecuencia de la insuficiencia financiera global proporcionada.

---

<sup>23</sup> PIB estimado para 2019: 32.336 Millones de € - Objetivo Déficit (-0,1%): -323 M de €

<sup>24</sup> <https://www.laverdad.es/murcia/gobierno-regional-urge-20191213195258-nt.html>

<sup>25</sup> (IGAE, Contabilidad Nacional, 2010-2019)



## CAPÍTULO 3

### 3. PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO

Este capítulo pretende abordar una reforma del SFA con el objetivo de dar solución a los problemas y deficiencias que presenta el modelo de 2009, para que ninguna CC.AA. se vea perjudicada con la aplicación del mismo, y exista una convergencia real en los recursos de éstas para poder prestar los servicios traspasados por el Estado en las mismas condiciones. Entre los diferentes problemas que están presentes en el modelo actual, cabe destacar los siguientes:

- El sistema es bastante complicado, y peca de falta de transparencia, lo que se traduce en que al ciudadano de a pie le sea prácticamente imposible tener conocimiento acerca del mismo.
- No existe una nivelación relativa en el sistema, así como tampoco un criterio de equidad bien construido, dado que la distribución de recursos entre las CC.AA. se caracteriza por una elevada desigualdad entre territorios y por la introducción de ciertos criterios que más bien tienen una naturaleza política que técnica.
- Inexistencia de alicientes que motiven a las CC.AA. a cumplir con los objetivos de déficits públicos anuales, lo que está motivando el endeudamiento excesivo de las comunidades.
- Una desigualdad notoria entre la financiación obtenida por las comunidades de régimen común, y las comunidades de régimen foral, siendo estas últimas País Vasco y Navarra.

Por tanto, para conseguir el objetivo mencionado al inicio de este nuevo epígrafe, primero se abordará una propuesta para el cálculo de las aportaciones de las CC.AA. de régimen foral, para así poder establecer un mecanismo de nivelación real que consiga hacer desaparecer las desigualdades financieras existentes entre las CC.AA. de régimen foral y las de régimen común.



### 3.1 Propuesta para el cálculo de la aportación de las CC.AA. forales

Muchas han sido las críticas que ha recibido el sistema foral por favorecer la desigualdad entre territorios. Todas ellas coinciden en que el cálculo tanto del cupo como de la aportación han sido utilizados por los gobiernos nacionales de turno para obtener el apoyo de los partidos nacionalistas y regionalistas, y poder así mantenerse en el poder y aprobar los Presupuestos. Llegados a esta situación, y teniendo en cuenta la situación límite a la que ha llegado el SFA de régimen común, se propone la siguiente reforma del sistema de régimen foral, que tiene como único objetivo que las haciendas forales realicen transferencias niveladoras al FGSPF:

1. En primer lugar, para evitar que el Gobierno de turno utilice este proceso para obtener apoyos parlamentarios, se propone que sea una autoridad independiente del Estado la que se encargue de calcular tanto el cupo vasco, como la aportación navarra. Dicho organismo podría ser la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) del Estado.
2. Tener en cuenta el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, que por mandato del Consejo de Ministros en el año 2017, emitió un informe en el que saca las siguientes conclusiones acerca del modelo foral: *“La Comisión considera imprescindible una revisión del cálculo del cupo y de la aportación así como de los ajustes a consumo del IVA para adecuarlos a las directrices que establece la normativa vigente, sin cuestionar el sistema foral de concierto o convenio. Dicha revisión debería incorporar una valoración realista de las cargas no asumidas por los territorios forales, entre las que habría de incluirse la nivelación interregional, así como basarse en los últimos datos disponibles de consumo regional y otros agregados de interés para el cálculo.”* (Comisión de Expertos, julio 2017)
3. Que las regiones forales asuman la competencia de nivelación interregional, dado que la Constitución les otorga derechos históricos que no les eximen de contribuir con la nivelación del sistema. Según (De la Fuente, 2012, pág. 4), este hecho de insolidaridad de las instituciones vascas ha supuesto una disminución



de la aportación del País Vasco de 1.790 millones de € anuales<sup>26</sup>, sin tener en cuenta a Navarra.

4. Una valoración precisa de las cargas no asumidas por el País Vasco, que actualmente están calculadas muy a la baja. Según (De la Fuente, 2012, pág. 5), una valoración adecuada de estas cargas supondría un aumento del cupo en 1.700 millones de €.
5. Establecer un ajuste del IVA conforme a los criterios que fija la propia Ley del Concierto, que hasta ahora se ha ejecutado utilizando valores desfasados con el único objetivo de cuadrar la base final del cupo. Según (De la Fuente, 2012, pág. 5), el cumplimiento de la normativa vigente en relación del ajuste de IVA supondría un aumento del cupo vasco en 900 millones €.
6. Dada la influencia del ciclo económico en el cálculo del cupo vasco, debería implantarse el cálculo de año a año de la corrección del déficit con los datos reales del saldo presupuestario del año al que corresponda.

Vemos, que como haciendo un cálculo de cupo vasco conforme a lo establecido en la Ley del Concierto, y sin retorcer los resultados por intereses partidistas, la aportación del País Vasco al Estado se vería incrementada en aproximadamente 4.390 millones de €, según los cálculos de (De la Fuente, 2012), y sin tener en cuenta el cálculo de la aportación de Navarra. De los cuáles, cerca de 1.700 millones de € irían destinados al FGSPF, como transferencia niveladora del País Vasco.

---

<sup>26</sup> (De la Fuente, Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concierto, 2012)





### 3.2 Principios básicos de la reforma

Una vez revisado el sistema de régimen foral, y con el único objetivo de disminuir las desigualdades entre regiones, se proponen los siguientes preceptos para una reforma del SFA:

1. Es imposible que una nueva reforma del SFA surja del consenso completo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del Estado, dadas las pretensiones de la Generalitat de Cataluña, y porque parece muy poco factible que los representantes nacionalistas del País Vasco voten a favor de aumentar su cupo líquido a pagar. Es por ello, que la reforma debería nacer de un acuerdo entre partidos nacionales constitucionalistas, que pusieran por delante los intereses del Estado a los intereses de determinadas regiones. Para ello, es indispensable que la gobernabilidad del Estado deje de estar sustentada por el apoyo de los partidos nacionalistas e independentistas. Por tanto, para abordar esta reforma del SFA, se requiera altura de miras y sentido de Estado. Si no existe ese contexto, no se podrá ejecutar una reforma que de verdad sirva para eliminar las desigualdades entre territorios y para mejorar la prestación de los servicios públicos de las CC.AA..
2. La nueva reforma debe implementar un sistema que sea más sencillo y transparente que el actual. Para ello, es imprescindible la sustitución del Fondo de Suficiencia y de los Fondos de Convergencia (FCOOP Y FCOMP), por un Fondo único de Nivelación que tenga como único objetivo disminuir las desigualdades que se planteen tras la aplicación del actual Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF). Con esta medida, se suprimiría la arbitrariedad actual y, en cierta medida, la cláusula de *status quo* que hasta ahora ha hecho que las reformas del SFA perpetúen las desigualdades financieras territoriales.
3. El nuevo sistema deberá dotar un nuevo Fondo de Financiación de competencias no homogéneas, que sustituya al actual Fondo de Suficiencia. Con el objetivo de que las CC.AA. que disponen de competencias no homogéneas puedan disponer de la financiación necesaria para prestar esos determinados servicios.



4. Resulta imprescindible que la reforma tenga como objetivo fundamental priorizar los Servicios Públicos Fundamentales, con independencia de la Institución que los preste. Para ello, las regiones forales deberán contribuir a la nivelación interregional, como hacen las demás CC.AA. de régimen común. Como se ha comentado en el epígrafe anterior, este hecho podría suponer un incremento del FGSPF en 1.700 millones de €. Con ello, las regiones forales cumplirían con el principio de solidaridad recogido en nuestra Carta magna.
5. La reforma debe asegurar la sostenibilidad, suficiencia y equidad de las CC.AA., para ello debería incluir las siguientes propuestas:
  - Una nueva fórmula para el cálculo de las necesidades de gasto de las comunidades, para que exista una convergencia entre dichas necesidades y los patrones de gasto autonómicos. Para ello, se debe aumentar el peso de la variable población en el cálculo de la población ajustada, puesto que los servicios van destinados hacia las personas, con independencia de que se puedan introducir nuevas variables como podrían ser la población entre 3 y 18 años, así como tener en cuenta el número del estudiantado de las universidades públicas.
  - Para garantizar la sostenibilidad financiera de las CC.AA., la reforma debe contribuir al equilibrio presupuestario de aquellas comunidades que han venido padeciendo una infrafinanciación autonómica hasta ahora, como es el caso de la Región de Murcia. Este reequilibrio bien podría ser la aplicación de mecanismos de absorción o condonación de deuda pública de aquellas CC.AA. que han sido peor financiadas por el sistema, cuyos déficits públicos se encuentran en posesión del Estado vía FLA hasta 2012 y ahora vía Fondo de Financiación Autonómica.
  - Garantizar una equidad real, esto es, que exista una convergencia entre la financiación por habitante ajustado de las CC.AA. tanto de régimen común como las de régimen foral.



- Se debe abordar el principio de lealtad institucional, con el fin de añadirse mecanismos de decisión conjunta que permitan que, en aquellas materias que afecten a varias administraciones, exista una adecuada representación de todas las partes involucradas.
6. Con respecto a estabilidad presupuestaria se refiere, el nuevo sistema debe abordar el endeudamiento autonómico. Según expone la Comisión de Expertos en sus conclusiones, éste se enfrenta a un triple desafío: *“En primer lugar, la reconsideración de la metodología para la fijación y seguimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En segundo lugar, el proceso de retirada de los mecanismos adicionales de financiación y la vuelta de las CCAA a los mercados financieros en condiciones razonables. Y, en tercer lugar, el tratamiento de las deudas acumuladas durante este período”*. (Comisión de Expertos, julio 2017) La nueva reforma no debe contemplar los mecanismos adicionales de financiación como un instrumento permanente y continuo de financiación, y deberá establecer un calendario de desmantelamiento del actual Fondo de Financiación de las CC.AA. (FFCA) en el menor horizonte temporal posible.
  7. En relación con el punto anterior, la nueva reforma podrá dotar al sistema de un Fondo extraordinario de financiación que pudiera ser aplicado en situaciones de extrema gravedad financiera. En este sentido, parece bastante interesante la propuesta que puso encima de la mesa (Comisión de Expertos, julio 2017) en sus pertinentes conclusiones: *“Este mecanismo estaría siempre sujeto a estricta condicionalidad, de acuerdo con un plan de ajuste aprobado por el Gobierno central, con informe preceptivo de la AIREF, y cuya ejecución estaría sometida a supervisión directa. Como corolario, la concesión de esta financiación extraordinaria debería estar acotada en el tiempo y nunca podría financiar desviaciones de gasto que supongan incumplimiento de los objetivos de déficit aprobados, que deberían ser establecidos de manera factible y sobre bases acordadas y objetivas”*.
  8. El actual sistema no traslada alicientes a las CC.AA. para que cumplan con los objetivos de déficits fijados. Es por ello, que se propone la creación de un Fondo de Cumplimiento Fiscal, dotado con una partida inicial de 1.700 millones de €, al que se



puedan adherir únicamente aquellas comunidades que hayan cumplido con sus respectivos objetivos de déficits fijados por la Ley de Estabilidad Presupuestaria del Gobierno. Dicha partida será aportada por el Estado, como compensación del aumento del ingreso del cupo vasco. Con esta propuesta, se pretende así compensar a aquellos ejecutivos autonómicos que ejercen sus responsabilidades sin hipotecar las generaciones futuras.

9. Se deben facilitar medidas para que las CC.AA. tengan un mayor control sobre sus ingresos y poder así contribuir con la corresponsabilidad fiscal. Para ello, se propone la cesión a las CC.AA. de la capacidad normativa sobre los tipos de gravamen del tramo autonómico del IVA, así como de los Impuestos Especiales. Con esta medida se pretende que la autonomía de las haciendas regionales en lo que a sus recursos disponibles se refiere, se vea incrementada, y puedan así tener un mayor margen de maniobra para influir en sus resultados. En este sentido, se recoge en este epígrafe también las diferentes propuestas que en la actualidad están encima de la mesa para conseguir tal propósito: *“cesión del 100% del IRPF a cambio de la recuperación para el Estado del IVA y Especiales, y cesión de la capacidad normativa sobre los mecanismos de copago en sanidad y posiblemente en otras áreas”* (De la Fuente & Balletbò, 2016).
10. Por último, la reforma debería adoptar un período de transición suave que parta desde la situación actual a la generada por modelo propuesto, con el fin de que la eliminación de la cláusula status quo no se haga de golpe, y con ello pueda provocar que ciertas comunidades se postulen en el inmovilismo al ver como sus recursos se puedan ver disminuidos por la aplicación del nuevo sistema.

Estas son las medidas que debería incorporar una supuesta reforma del SFA. Con la intención de contribuir a la elaboración de un sistema de financiación que de verdad sea justo, que no premie con privilegios económicos a unos territorios a cambio de apoyos parlamentarios, a través del perjuicio hacia otros territorios. Se podría decir que los diferentes SFA que se han sucedido hasta ahora han provocado que en nuestro país existan ciudadanos de primera, y ciudadanos de segunda. Es por ello que, dada la insostenibilidad política y financiera de la situación, urge más que nunca abordar esta reforma.



#### 4. CONCLUSIONES

El objetivo del presente trabajo ha sido abordar el estudio del actual SFA, centrándose en como la aplicación del mismo ha supuesto una situación de perjuicio económico para la Región de Murcia. Para ello, se han analizado los antecedentes del SFA, esto es, los modelos que han precedido al actual, para acabar entrando en el funcionamiento y características del vigente sistema de financiación. Del análisis del actual modelo, se han obtenido importantes conclusiones, sin duda alguna la más importante haya sido como el mantenimiento de la denominada cláusula *status quo* (que supone que ninguna comunidad puede recibir una cantidad inferior de recursos a los obtenidos con la aplicación del modelo anterior) en los modelos que se han dado hasta la actualidad ha provocado el mantenimiento de las desigualdades financieras entre territorios.

El sistema actual establece unos significativos incrementos en las participaciones del IVA, IRPF e Impuestos Especiales, dotando así a las CC.AA. de una mayor corresponsabilidad fiscal, aunque como hemos podido comprobar, en la práctica existe muy poco margen de decisión (la autonomía real de las CC.AA. se sitúa en torno al 45% de media). También establece transferencias niveladoras entre regiones a través del FGSPF, FSG, y Fondos de Convergencia. Sin embargo, estos dos últimos han distorsionado el resultado del sistema, dada la arbitrariedad de los criterios de aplicación de los mismos.

Por otro lado, en lo que a equidad y suficiencia se refiere, se ha comprobado como el actual sistema ha sido perjudicial en este sentido. Como se muestra en el Capítulo 2, se ha constatado como no existe una convergencia real en lo que a financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas se refiere. La Región de Murcia, tras Valencia, es la región peor financiada, lo que se traduce en 137€ por habitante ajustado menos que la media de las CC.AA. de régimen común, lo que anualmente daría un montante total de 199 millones de € menos de financiación que la media del sistema. Esta situación se agrava aún más al comparar la CARM con la mejor financiada en estos términos, que es Cantabria, y arrojaría la escalofriante cifra de 737€ menos por habitante ajustado, y un montante total de 1.060 millones de € menos anuales que la región mejor financiada en estos términos.



En cuanto a suficiencia, también se constata como la aplicación del actual sistema no ha arrojado cifras positivas para la Región de Murcia. En el Capítulo 2 se muestra claramente como los recursos otorgados por el SFA no cubre el gasto de la CARM en Servicios Públicos Fundamentales (SPF), entendidos estos como el gasto en educación, sanidad y protección social. Con los recursos proporcionados por el SFA solo se ha podido financiar el 85% del gasto en SPF de la Región de Murcia, un montante que no llega ni para saldar el gasto en sanidad y educación únicamente.

También se ha abordado la infra-financiación sufrida por la Región de Murcia durante los años de vigencia del actual modelo, arrojando una cifra en el año 2017 de aproximadamente 260 millones de € de déficit de financiación, con respecto a la financiación efectiva media del resto de CC.AA.

Como consecuencia de la situación de desigualdad entre territorios que ha provocado la aplicación del actual modelo, el último capítulo aborda una propuesta de reforma del SFA. En ella, se ha determinado que dicha propuesta debería pasar por una revisión del modelo foral, que proporciona unos resultados de financiación muchos más ventajosos. Se ha establecido una propuesta para el cálculo del cupo vasco, con el objetivo de que responda a la aplicación de la actual Ley del Concierto, y no a un proceso desvirtuado por intereses partidistas. Para ello, también se ha planteado que sea un órgano independiente el que ejecutara este proceso, como es el caso de la AIReF.

También se ha determinado que las haciendas forales contribuyan con la nivelación interregional, para hacer valer el principio de solidaridad recogido por la Constitución Española también en el régimen foral y poder otorgar a nuestro sistema una mayor perspectiva europea.

A continuación, se han plasmado unos principios básicos que debería contener la reforma del SFA. Entre ellos, cabe destacar la desaparición del Fondo de Suficiencia y de los Fondos de Convergencia, dada la arbitrariedad de los criterios de adhesión de los mismos, que serán sustituidos por un único Fondo de Nivelación, que paliará las diferencias financieras dadas tras la aplicación del reparto del FGSPF.



También se propone una nueva fórmula para el cálculo de las necesidades de gasto de las CC.AA., en la que la variable población tenga un peso mayor, así como la introducción de nuevas variables, como bien podría ser el número del estudiantado de las universidades públicas.

Por otro lado, la nueva propuesta de reforma introduce recompensas en el sistema para aquellas CC.AA. que cumplan con los objetivos de déficits, con la creación de un Fondo dotado por el Estado con 1.700 millones de €. También se propone una medida para mejorar el control de los ingresos por parte de las haciendas regionales. En definitiva, se propone un sistema que tiene como objetivo disminuir los privilegios de ciertos territorios, y conseguir una convergencia real entre recursos para la mejora de los servicios públicos que prestan las autonomías.

Para concluir, la síntesis más clara que se deriva del trabajo realizado es la necesidad flagrante de que el nuevo modelo a aprobar no cometa los mismos errores que los anteriores, esto es, mantener la cláusula de garantías mínimas (status quo), así como depender del visto bueno de los nacionalistas, porque de esta manera será imposible atajar las desigualdades presentes en el actual sistema. Se ha mostrado que el actual SFA no cumple con sus principios básicos determinados por la CE en su artículo 156: autonomía, solidaridad y coordinación. Quizás, el principio que claramente no se está cumpliendo es el de solidaridad, pues como se ha visto anteriormente, no todas las CC.AA. de España lo tienen asumido. Es por ello que, ante este incumplimiento de los principios constitucionales del sistema, se han establecido diez propuestas para devolver al SFA a la senda correcta en términos de equidad, sostenibilidad y suficiencia.

Para ello, es necesario que el nuevo sistema adquiera una mayor perspectiva europea, es decir, que las regiones que más tienen, contribuyan con aquellas que tienen menos. En este sentido, el artículo 176 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece la constitución y finalidad de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), con el objetivo primordial de paliar las desigualdades regionales dentro de la Unión Europea. Dichos fondos están nutridos por los países miembros que más tienen y, por tanto, deberíamos aplicar este ejemplo en el caso interno de España.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo 6/2009 del CPFF. (15 julio). *Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de autonomía.*
- AIReF. (diciembre 2018). *Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2019 de la CARM.* Madrid: Informe 61/2018 AIReF.
- Banco de España. (2019a). *Estadísticas sobre el déficit autonómico.* Obtenido de <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest11.html>.
- Banco de España. (2019b). *Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas. Importes.* Obtenido de Banco de España: <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1309.pdf>
- Comisión de Expertos. (julio 2017). *Informe de la Comisión de Expertos del Gobierno de España para la revisión del modelo de financiación autonómica.*
- De la Fuente, Á. (2012). *Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concierto.* Fundación de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) e Instituto de Análisis Económico (CSIC).
- De la Fuente, Á. (2015). *El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica.* Madrid: Fundación de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) e Instituto de Análisis Económico (CSIC).
- De la Fuente, Á. (2016). *La liquidación de 2015 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.* Madrid: FEDEA.
- De la Fuente, Á. (2017). *La liquidación de 2016 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común.* Madrid: FEDEA.
- De la Fuente, Á. (2019). *Financiación autonómica: una breve introducción.* Madrid: FEDEA.



De la Fuente, Á. (abril 2019). *Las finanzas autonómicas en 2018, y entre 2003 y 2018*. BBVA Research.

De la Fuente, Á. (agosto 2019). *La liquidación de 2017 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común*. Madrid: FEDEA.

De la Fuente, Á. (noviembre 2017). *Notas sobre el proyecto de nueva Ley del cupo*. FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC).

De la Fuente, Á. (octubre 2015). ¿Qué diferencia hay entre en régimen común y foral? *El País Economía, Centro de Debate y Desarrollo*.

De la Fuente, Á. (Septiembre 2018). *Evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2016*. Madrid: BBVA Research.

De la Fuente, Á., & Balletbò, A. (diciembre 2016). *Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas*. S'Agaró: Fundación Internacional Olof Palme, FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC).

*Expansión / Datos macro*. (2018). Obtenido de <https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana-comunidades-autonomas/murcia>

*Hacienda autonómica en cifras*. (2019). Obtenido de <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/haciendas%202005.aspx>

Herrero, A., Ruiz-Huerta, J., & Vizán, C. (2010). *La reforma de la financiación autonómica de 2009*. REAF, núm 11, pp. 169- 205.

*IGAE, Contabilidad Nacional*. (2010-2019). Obtenido de <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx>

Informe de la Comunitat Valenciana. (julio 2015). *Análisis del sistema actual de financiación de las comunidades autónomas*. Valencia: Generalitat Valenciana.

- Ministerio de Hacienda.* (2017). Obtenido de Financiación Autonómica:  
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Financiacion%20Autonomica.aspx>
- Monasterio Escudero, C., & Suárez Pandiello, J. (1998). *Manual de Hacienda autonómica y local.* Ariel.
- Pérez García, F., Beneyto Cabanes, R., & Monzó Martínez, E. (diciembre 2017). *Segundo Informe de la Comisión de Expertos de las Cortes Valencianas: Propuestas para el nuevo sistema de financiación autonómica.* Valencia: Cortes Valencianas.
- Sánchez Martínez, F. I., Méndez Martínez, I., & Martínez Pérez, J. E. (noviembre 2015). *El modelo de financiación autonómica y sus consesucencias para la Región de Murcia.* Murcia: Consejo Económico y Social (CES) de la Región de Murcia. Colección estudios 34.
- Segado Martínez, D. (junio 2017). *El sistema de financiación autonómico: la sostenibilidad de las finanzas de la Región de Murcia.* Cartagena: Universidad Politécnica de Cartagena (UPCT).



Universidad  
Politécnica  
de Cartagena