

La financiación de las CC. AA.:
Cuántos recursos y qué distribución
Antoni Zabalza
Universidad de Valencia

Seminario de la Fundación BBVA-Ivie
“Sector público y territorio: Desigualdades, bienestar y respuestas a la crisis”.
Valencia, 16 de enero de 2012.

1. Introducción

Voy a centrar mi intervención en el análisis del volumen total de recursos que resulta del modelo de financiación autonómica vigente desde 2009 (en adelante, nuevo modelo) y de la distribución de estos recursos entre comunidades. En este contexto, y cómo forma de enlazar con la cuestión que examinará Santiago Lago a continuación, trataré de identificar las posibles tensiones que pudieran existir entre recursos y necesidades, y el efecto de estas tensiones sobre el déficit público y el endeudamiento de las CC. AA. Acabaré con unas breves consideraciones de naturaleza normativa sobre posibles cambios del sistema de financiación dirigidos a la reducción del déficit y la deuda de las administraciones públicas regionales españolas¹.

2. Cuántos recursos

La liquidación de 2009 (MHAP, 2011) nos ofrece la oportunidad de cuantificar con precisión el aumento de recursos que el nuevo modelo ha supuesto para las comunidades. Si tomamos cómo referencia el volumen de recursos que el modelo anterior (el acordado en 2001) hubiera reportado en 2009 (lo que en el nuevo modelo se conoce como “Statu Quo”) y, con el fin de tener una idea completa del cambio, incluimos en los recursos del nuevo modelo los aportados en 2010, la conclusión es que, en términos normativos, el nuevo modelo ha supuesto un incremento de recursos de 11.598 millones de € equivalentes al 14,0%².

Cuadro 1
Efecto del Nuevo Modelo (2009)*
Millones €

	Modelo Anterior	Nuevo Modelo	Variación	%
Impuestos**	57.706	76.997	19.291	33,4
Transferencia	25.008	17.314	-7.693	-30,8
Recursos totales	82.714	94.311	11.598	14,0
Brecha Fiscal Vertical (%)***	30,2	18,4	-11,9	

* Competencias efectivas e incluyendo recursos adicionales aportados por el Estado en 2010.

** Valores normativos

*** Transf. / Recs. totales

El Cuadro 1 presenta los principales elementos del cambio: el aumento de recursos viene de la mano de un cambio en la estructura de los mismos, con un aumento

¹ Las Secciones 2 y 3 reposan en una medida importante en trabajos previos realizados conjuntamente con Julio López Laborda. Ver Zabalza y López Laborda (2011) y López Laborda y Zabalza (2011).

² Zabalza y López Laborda (2011) estiman un incremento de 11.238 millones de € un 12,2% por encima de los recursos que en el año inicial hubiera reportado el sistema anterior.

importante de los impuestos (del 33,4%) y una disminución de la transferencia niveladora (30,8%). La Brecha Fiscal Vertical (BFV) por tanto se ve reducida de forma significativa, desde el 30,2% al 18,4%.³

El cambio de estructura y la magnitud del aumento se pueden apreciar mejor en el Cuadro 2. En el modelo anterior, los impuestos representaban casi el 70% de los recursos y la transferencia el 30% restante. Con el nuevo modelo, los impuestos pasan a representar más del 80% y la transferencia no llega al 20%. Los recursos del modelo anterior suponían un 8,6% del PIB; los del nuevo, un 9,8%. El aumento de recursos equivale pues al 1,2% del PIB de 2009. Es un aumento importante que se produce sin que haya habido aumento de las competencias de las comunidades.

Cuadro 2
Efecto del Nuevo Modelo (2009)
Estructura y Porcentaje PIB
Porcentajes

	Modelo Anterior	Nuevo Modelo	Variación
Estructura			
Impuestos	69,8	81,6	11,9
Transferencia	30,2	18,4	-11,9
Recursos totales	100,0	100,0	0,0
Porcentaje PIB			
Impuestos	6,0	8,0	2,0
Transferencia	2,6	1,8	-0,8
Recursos totales	8,6	9,8	1,2
PIB (2009) en millones €	966.426.348		

En comparación con las reformas previas del sistema de financiación, ésta es con mucho la más cara, como pone de manifiesto el Cuadro 3. Dejando de lado la reforma de 1997, que no supuso coste, la última reforma ha costado en términos relativos más del doble que las reformas de 1987 y 1992, y cuatro veces más que la reforma de 2002.

³ Una parte importante del aumento de los impuestos se vehicula a través de figuras sobre las que las comunidades no tienen competencias normativas. El Cuadro 1 exagera pues la reducción de la BFV. De hecho, definiendo la BFV como la transferencia más los impuestos sin capacidad normativa en relación al total de recursos, tendríamos que esta medida de dependencia autonómica respecto de la administración central, en lugar de reducirse, aumentaría desde el 54,7% al 55,4%.

Cuadro 3
Comparación con coste de
reformas anteriores
Variación de recursos

Reforma	%
1987	6,9
1992	6,1
1997	0,0
2002	3,5
2009	14,0

Sin embargo, el aumento de recursos debe ser puesto en perspectiva. Como puede verse en el Cuadro 4 y el Gráfico 1, en 2007, los recursos totales del modelo de financiación autonómica fueron de 114.580 millones de €. Si el modelo anterior hubiera seguido vigente en 2009, debido a la crisis económica y al pronunciado descenso de la recaudación impositiva, los recursos del sistema hubieran descendido hasta los 82.714 millones de €, es decir, un descenso del 27,8%. Con respecto a esta referencia, el aumento del 14% del nuevo modelo, debe ser visto como una corrección parcial del grave desequilibrio que este descenso de recursos, frente a unos gastos de naturaleza estructural (educación y sanidad) o contra cíclicos (como protección social), estaba ya provocando en las comunidades autónomas. Téngase en cuenta que, a pesar de que crecen un 14%, los recursos del nuevo modelo siguen estando un 17,7% por debajo de los que se dispusieron en 2007.

Cuadro 4
Comparación temporal de recursos

Año	Millones €	Variación (%)	Variación /2007 (%)
2007	114.580		
2009 ^{MA}	82.714	-27,8	
2009 ^{NM}	94.311	14,0	-17,7

Es importante entender bien la evolución del sistema anterior entre 2007 y 2009 porque la posición que el modelo anterior hubiera tenido en 2009 (2009MA) no sólo es el punto de partida del nuevo modelo (Statu Quo), sino la parte integrante más significativa del mismo (un 87% de los recursos totales). Por otra parte, la crisis ha afectado no sólo al volumen total de recursos, sino también a su distribución entre comunidades. Como muestra el Gráfico 2, los cambios más significativos son la importante mejora relativa de los recursos por habitante ajustado de Madrid, Cataluña y Cantabria, y el empeoramiento relativo de los de Andalucía, Canarias y Extremadura.

Gráfico 1
Evolución temporal de los recursos totales del sistema de financiación
Millones de €

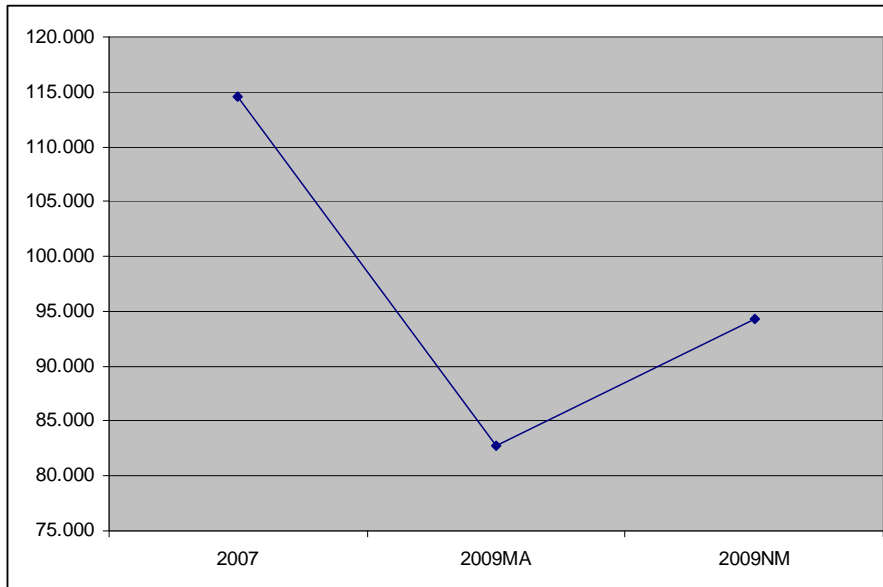
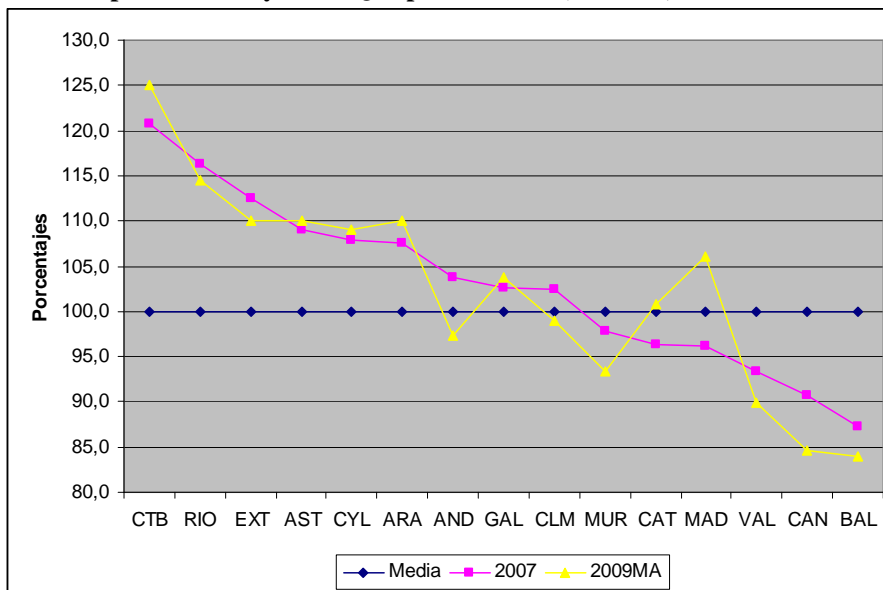


Gráfico 2
Recursos por HA 2007 y Statu Quo por HA 2009 (2009MA)



Este efecto es consecuencia, por una parte, del cambio de las necesidades entre 2007 y 2009, que en el modelo anterior no es tenido en cuenta y, por la otra, del mecanismo de actualización del modelo de financiación. Respecto a esta segunda razón, la actualización de la transferencia de nivelación (el fondo de suficiencia) de acuerdo con el ITE, en lugar de recalcularla año a año, altera la distribución de recursos acordada en

el momento inicial. Las comunidades cuya recaudación normativa crece por encima de la tasa ITE ven su posición mejorada, y lo contrario ocurre a aquellas comunidades cuya recaudación normativa crece por debajo de la tasa ITE. Con referencia al Gráfico 2, todas las comunidades han experimentado una fuerte reducción de la recaudación normativa. Las que, como Madrid, Cantabria, Cataluña y Aragón, mejoran su posición relativa, lo hacen porque en términos absolutos su descenso es menor que el descenso de la tasa ITE, mientras que lo contrario ocurre con las demás.

3. Qué distribución

3.1. Recursos normativos

Los recursos que el nuevo modelo da a la comunidad i en 2009, R_i^9 , vienen definidos por

$$R_i^9 = I_i^{*9} + S_i^9, \quad (1)$$

donde I_i^{*9} es la recaudación normativa de los impuestos cedidos y S_i^9 la transferencia de nivelación. En general, la transferencia de nivelación, a su vez, se define como

$$S_i^9 = R_i^{*9} - I_i^{*9}, \quad (2)$$

donde R_i^{*9} son los recursos normativamente asignados a estas comunidades.

El nuevo modelo amplía de forma significativa la recaudación normativa, pero donde los cambios son más aparentes es en la definición de la transferencia. En particular, S_i^9 se define como sigue:

$$S_i^9 = TFG_i^9 + FS_i^9 + FCV_i^9, \quad (3)$$

donde TFG_i^9 es la transferencia del Fondo de Garantía, FS_i^9 es el Fondo de Suficiencia y FCV_i^9 los Fondos de Convergencia. El Fondo de Suficiencia, por su parte, se define como

$$FS_i^9 = (SQ_i^9 + RA_i^9) - (I_i^{*9} + TFG_i^9), \quad (4)$$

Donde RA_i^9 son los recursos adicionales que, además de los Fondos de Convergencia, el Estado pone en el sistema, y los demás términos han sido ya definidos.

Sustituyendo 4 en 3 obtenemos

$$S_i^9 = (SQ_i^9 + RA_i^9 + FCV_i^9) - I_i^{*9}. \quad (5)$$

De la expresión 5 se siguen dos resultados interesantes que ayudan a entender la naturaleza del modelo. Primero, la transferencia del Fondo de Garantía desaparece del sistema. Segundo, la estructura básica del nuevo modelo es la misma que la de los modelos anteriores. La única diferencia se refiere a la definición de los recursos que el sistema asigna normativamente a cada comunidad, R_i^{*9} , que en el nuevo modelo, como puede verse directamente comparando 5 y 2, es

$$R_i^{*9} = SQ_i^9 + RA_i^9 + FCV_i^9. \quad (6)$$

En términos de la distribución de recursos, la expresión 6 suministra toda la información necesaria: el punto de partida SQ_i^9 , que nos da la conexión con el modelo anterior (es decir, lo que el modelo anterior hubiera devengado en 2009), y los recursos frescos añadidos a este punto de partida, que se instrumentan a través de los llamados recursos adicionales, RA_i^9 , y los fondos de convergencia, FCV_i^9 , (el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación). La ley que desarrolla el modelo da para estos elementos no sólo las cantidades totales, sino también los criterios de distribución de estos recursos entre las quince comunidades de régimen común.

El Cuadro 5 muestra, utilizando la liquidación de 2009, la magnitud y distribución de estos tres elementos y compara la distribución resultante con el Statu Quo; es decir, con el modelo anterior. El Statu Quo ha sido ajustado no sólo en términos de recaudación normativa, sino también, atendiendo al objetivo de analizar la distribución de los recursos, para igualdad de competencias entre todas las comunidades⁴. En estos términos, el nuevo modelo añade 11.598 millones de € lo que supone un incremento del 14,7% respecto al modelo anterior. Los mayores incrementos corresponden a Baleares, Valencia, Murcia, Cataluña y Madrid (una parte importante del aumento de Baleares se debe a la aplicación de la Disposición Adicional 3ª, una norma que complementa los Fondos de Convergencia, aparentemente diseñada para el beneficio exclusivo de esta comunidad y que asciende a 188,4 millones de €, un 57.6% de sus recursos por FCV).

⁴ Ésta es la razón por la que el Statu Quo homogeneizado por competencias que se presenta en el Cuadro 5 suma 78.919 millones de € mientras que el rendimiento que el modelo anterior habría tenido en 2007 considerado en el Cuadro 4 (82.716 millones de €) no está homogeneizado por igualdad de competencias. Aparte del efecto de esta homogeneización, estos dos conceptos son los mismos; es decir, el Statu Quo utilizado por el nuevo modelo en 2009 es el rendimiento que el modelo anterior habría tenido en 2009.

Los menores incrementos son los de Cantabria, Asturias, Aragón, Castilla y León y Extremadura.

Cuadro 5
Recursos normativamente asignados del nuevo modelo de financiación en 2009*
Millones de €

	SQ_i^9	RA_i^{9**}	FCV_i^9	R_i^{*9}	Variación (%)
	1	2	3	4=1+2+3	5= $((4/1)-1)*100$
Cataluña	13.408	1.468	937	15.813	17,9
Galicia	5.550	407	243	6.199	11,7
Andalucía	14.334	1.354	309	15.997	11,6
Asturias	2.231	120	91	2.442	9,5
Cantabria	1.326	94	16	1.436	8,3
La Rioja	672	71	0	743	10,6
Región de Murcia	2.382	298	151	2.831	18,9
Comunitat Valenciana	8.099	984	634	9.717	20,0
Aragón	2.806	236	33	3.075	9,6
Castilla-La Mancha	3.918	396	76	4.390	12,1
Canarias	3.323	385	69	3.778	13,7
Extremadura	2.318	126	103	2.546	9,9
Illes Balears	1.657	260	327	2.243	35,4
Madrid	11.493	1.116	762	13.371	16,3
Castilla y León	5.403	321	210	5.935	9,8
Total	78.919	7.637	3.961	90.517	14,7
Peso relativo (%)	87,2	8,4	4,4	100,0	

* Valores normativos y homogeneizados para igualdad de competencias.

** A los efectos de medir el impacto final del nuevo modelo, los Recursos Adicionales añaden a los devengados en 2009, los que se devengan en 2010.

El Cuadro 6 muestra el efecto del nuevo modelo, pero estandarizando los recursos por unidad de necesidad. Utilizamos como índice de necesidades los Habitantes Ajustados (HA), que es el índice que el modelo suministra para repartir el Fondo de Garantía, que se examina más abajo.

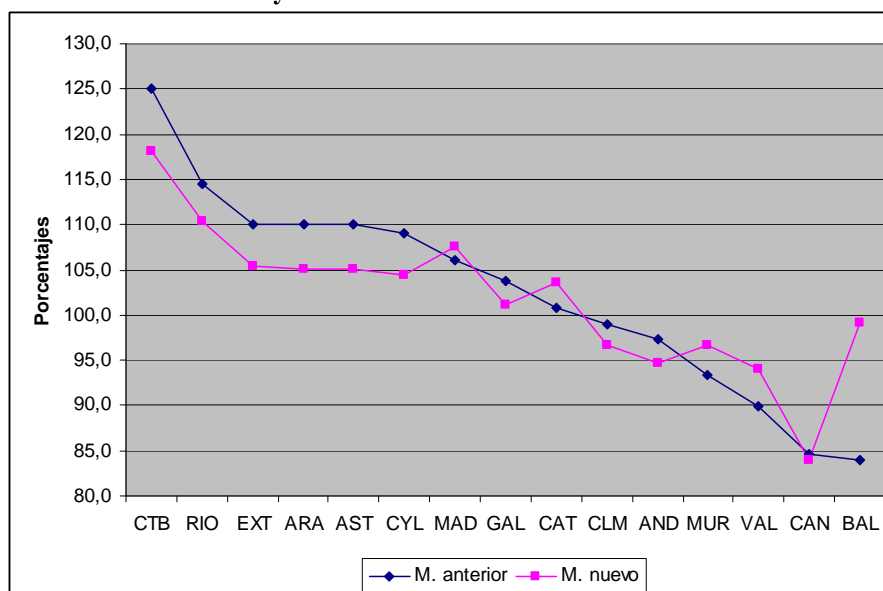
El Gráfico 3, por otra parte, muestra las distribuciones relativas de los modelos nuevo y anterior, pero ordenadas de mayor a menor nivel de recursos por habitante ajustado.

Cuadro 6
Recursos por Habitante Ajustado

	€/HA		Distribución relativa (%)		
	SQ_i^9/HA_i^9	R_i^{*9}/HA_i^9	SQ_i^9/HA_i^9	R_i^{*9}/HA_i^9	Diferencia 5=4-3
	1	2	3	4	
Cataluña	1.815	2.141	100,7	103,6	2,8
Galicia	1.870	2.089	103,8	101,1	-2,7
Andalucía	1.754	1.958	97,3	94,7	-2,6
Asturias	1.983	2.171	110,0	105,0	-5,0
Cantabria	2.255	2.443	125,1	118,2	-6,9
La Rioja	2.062	2.280	114,4	110,3	-4,1
Región de Murcia	1.682	1.999	93,3	96,7	3,4
Comunitat Valenciana	1.620	1.944	89,9	94,0	4,1
Aragón	1.983	2.173	110,0	105,1	-4,9
Castilla-La Mancha	1.783	1.998	98,9	96,7	-2,3
Canarias	1.526	1.735	84,7	83,9	-0,8
Extremadura	1.984	2.180	110,1	105,4	-4,6
Illes Balears	1.514	2.050	84,0	99,2	15,2
Madrid	1.912	2.225	106,1	107,6	1,5
Castilla y León	1.965	2.159	109,0	104,4	-4,6
Total	1.802	2.067	100,0	100,0	0,0
CV (%)	11,4	8,1			

CV: Coeficiente de Variación

Gráfico 3
Distribución relativa de recursos por habitante ajustado
en los modelos anterior y nuevo



Las ganancias relativas se dan en Baleares (15,2%), Valencia (4,1%), Murcia (3,4%), Cataluña (2,8%) y Madrid (1,5%). Las mayores pérdidas relativas son las de Cantabria (6,9%), Asturias (5%), Aragón (4,9%), Castilla y León (4,6%) y Extremadura

(4,6%). El nuevo modelo reduce significativamente la dispersión de los recursos por unidad de necesidad: el coeficiente de variación pasa del 11,4% en el modelo anterior al 8,1% en el nuevo modelo. Sin Baleares, la reducción de la dispersión sería algo menor: el coeficiente de variación pasaría del 10,6% al 8,3%.

3.2. Fondo de Garantía

El nuevo modelo, a pesar de que reparte los recursos normativos en términos de criterios explícitos, que son los que resultan en la distribución del Cuadro 5, ignora estos criterios como elementos definitorios de las necesidades. En su lugar, introduce un nuevo criterio de necesidades, los Habitantes Ajustados (HA), que son los que utiliza para repartir el llamado Fondo de Garantía. El Fondo de Garantía está relacionado con el modelo descrito más arriba a través de la transferencia del Fondo de Garantía. Concretamente, la definición de esta transferencia es

$$TFG_i^9 = FG_i^9 - 0,75I_i^{*9}, \quad (7)$$

donde el Fondo de Garantía es FG_i^9 y los demás términos han sido ya definidos. El modelo especifica el volumen total de recursos del Fondo de Garantía, FG^9 , como

$$FG^9 = 0,75I^{*9} + AE^9,$$

donde AE^9 es una aportación del Estado igual 3.315,5 millones de €⁵ En total, esta definición da para 2009 un volumen total del Fondo de Garantía de 61.063,2 millones de €

Sustituyendo 7 en 3, y sumando y restando I_i^{*9} a la expresión resultante, llegamos a una definición de la transferencia alternativa a la 5 obtenida más arriba,

$$S_i^9 = (0,25I_i^{*9} + FG_i^9 + FS_i^9 + FCV_i^9) - I_i^{*9}, \quad (8)$$

de donde, comparándola con 2, se desprende que existe también una forma alternativa de definir los recursos normativos del sistema, en la que aparece explícitamente el Fondo de Garantía; concretamente:

$$R_i^{*9} = 0,25I_i^{*9} + FG_i^9 + FS_i^9 + FCV_i^9. \quad (9)$$

⁵ El modelo describe estos recursos como provenientes de los recursos adicionales definidos más arriba más una aportación adicional en concepto de dotación complementaria para la asistencia sanitaria y la insularidad.

El Cuadro 7 presenta la partición de los recursos totales según la expresión 9. La distribución del Fondo de Garantía refleja la distribución del índice HA. Los criterios de necesidad (junto con sus correspondientes ponderaciones) incluidos en este índice son los siguientes: Población (30%), Superficie (1,8%), Dispersión (0,6%), Insularidad (0,6%), Población Protegida (38%), Población mayor de 65 años (8,5%) y Población menor o igual a 16 años (20,5%). En el Cuadro 7 (o en la expresión 9), tanto el Fondo de Garantía como el de Suficiencia son variables endógenas al modelo. La recaudación normativa y los Fondos de Convergencia, en cambio, son variables exógenas. Existe además una estrecha relación entre los fondos de Garantía y Suficiencia que se explicita más abajo. Como puede verse en el cuadro, el 67,5% de los recursos totales se denominan en el nuevo modelo “Fondo de Garantía”; dada esta opción, el Fondo de Suficiencia supone un 6,9% de los recursos.

Cuadro 7
Fondo de Garantía y recursos normativos

	$0,25I_i^{*9}$	FG_i^9	FS_i^9	FCV_i^9	R_i^{*9}
Cataluña	3.918	10.299	658	937	15.813
Galicia	1.086	4.137	734	243	6.199
Andalucía	2.911	11.393	1.384	309	15.997
Asturias	493	1.569	289	91	2.442
Cantabria	292	820	308	16	1.436
La Rioja	144	454	144	0	743
Región de Murcia	537	1.975	169	151	2.831
Comunitat Valenciana	2.077	6.971	35	634	9.717
Aragón	670	1.973	399	33	3.075
Castilla-La Mancha	780	3.064	470	76	4.390
Canarias	428	3.037	244	69	3.778
Extremadura	358	1.629	457	103	2.546
Illes Balears	585	1.526	-195	327	2.243
Madrid	3.854	8.382	373	762	13.371
Castilla y León	1.116	3.834	775	210	5.935
Total	19.249	61.063	6.244	3.961	90.517
Peso relativo	21,3	67,5	6,9	4,4	100,0

Para entender la relación entre los fondos de Garantía y Suficiencia vale la pena abordar la cuestión con carácter más general. De lo dicho más arriba, tenemos dos formas de expresar los recursos normativos del sistema: la 6 y la 9, que para facilitar su referencia repetimos aquí:

$$R_i^{*9} = SQ_i^9 + RA_i^9 + FCV_i^9 . \quad (6)$$

$$R_i^{*9} = 0,25I_i^{*9} + FG_i^9 + FS_i^9 + FCV_i^9 \quad (9)$$

De la expresión 9 parecería poder deducirse que los impuestos y el Fondo de Garantía juegan un papel significativo en la distribución de los recursos normativos del nuevo modelo. Esta deducción, sin embargo, no sería correcta. En 9, los términos FG_i^9 y FS_i^9 son endógenos al modelo.⁶ Si la definición del Fondo de Suficiencia 4 se sustituye en 9, se obtiene 6, donde los recursos normativos se definen exclusivamente en función de elementos exógenos al modelo. Los términos FG_i^9 y FS_i^9 no son independientes. De 6 y 9 se desprende que

$$FG_i^9 + FS_i^9 \equiv SQ_i^9 + RA_i^9 - 0,25I_i^{*9}. \quad (10)$$

La suma del Fondo de Garantía y del Fondo de Suficiencia debe ser idénticamente igual a la suma del Statu Quo y los Recursos Adicionales, menos una cuarta parte de la recaudación normativa. Los tres elementos a la derecha del signo de identidad son todos ellos elementos exógenos dados por el modelo. Por tanto, el Fondo de Garantía y el Fondo de Suficiencia no pueden ser independientes. Sea cual sea el volumen de recursos del Fondo de Garantía, el Fondo de Suficiencia se ajustará de tal forma que la identidad 10 siga respetándose. Zabalza y López Laborda (2011) llaman a esta expresión la restricción fundamental del nuevo modelo.

¿Qué implicaciones tiene esta restricción para la estructura distributiva del modelo? Una y muy importante: el Fondo de Garantía, a pesar del énfasis que la Ley pone en el mismo, a los efectos de la distribución de recursos en el año 2009, no es más que una forma de etiquetar un determinado volumen de recursos, sin ningún efecto sobre la distribución final de la totalidad de los mismos.⁷ La distribución final depende exclusivamente de cómo se reparten los tres elementos exógenos de la expresión 6 (cuatro elementos si tenemos en cuenta el desglose de los dos fondos de convergencia).

Una forma adicional de ver esto es volviendo a la expresión 6 sumando y restando a la misma el Fondo de Garantía. Si queremos, podemos perfectamente decir que el Fondo de Garantía se reparte según HA. Pero, sea cual sea el volumen del Fondo de Garantía, el resto de recursos –la parte dentro del paréntesis– se repartirá de tal forma

⁶ A diferencia de I_i^{*9} , SQ_i^9 , RA_i^9 y FCV_i^9 que son todos ellos exógenos al modelo.

⁷ Sí tiene un efecto, aunque pequeño, en la evolución temporal de los recursos, debido al mecanismo de actualización empleado por el modelo, que ha sido analizado más arriba. Ver Zabalza y López Laborda (2011).

que al final la distribución del total de recursos será la que resulta de la distribución conjunta de los tres elementos de 6.

$$R_i^{*9} = FG_i^9 + (SQ_i^9 + RA_i^9 + FCV_i^9 - FG_i^9).$$

El nuevo modelo, después de repartir los tres elementos de 6 con criterios explícitos, propone un nuevo índice de reparto, los Habitantes Ajustados, que utiliza para distribuir el Fondo de Garantía (y que, junto con otros criterios, también juega un papel en el reparto de los Recursos Adicionales y del Fondo de Competitividad). Tenemos pues, por un lado, una serie de criterios que son los que efectivamente reparten los recursos normativos (Cuadro 5) y, por el otro, el índice de los Habitantes Ajustados (HA), que es el que explícitamente el modelo utiliza, por lo menos para medir las necesidades asociadas a los servicios fundamentales englobados dentro del Fondo de Garantía.

El índice HA define en principio razonablemente bien las necesidades de las comunidades, en tanto que los criterios utilizados son también, en general, los criterios que están detrás de la distribución del Statu Quo. Es pues razonable explorar con cierto detalle la evolución temporal de este criterio así como su papel en el crecimiento del gasto.

3.3. Crecimiento de las necesidades

El Gráfico 4 muestra el crecimiento anual medio del índice de necesidades durante el período 1999-2009. El crecimiento de las necesidades se mide manteniendo constante la combinación lineal del índice del año base (1999) y variando únicamente el valor de los distintos criterios que forman el índice. Este método (propuesto en López Laborda y Zabalza, 2011) es la forma correcta de medir el crecimiento de las necesidades y difiere del método tradicional (que asimismo es el contemplado en la Ley) de normalizar cada año el índice según la población total del año en cuestión. La combinación lineal del año base (1999) (normalizada por a población de dicho año) es:

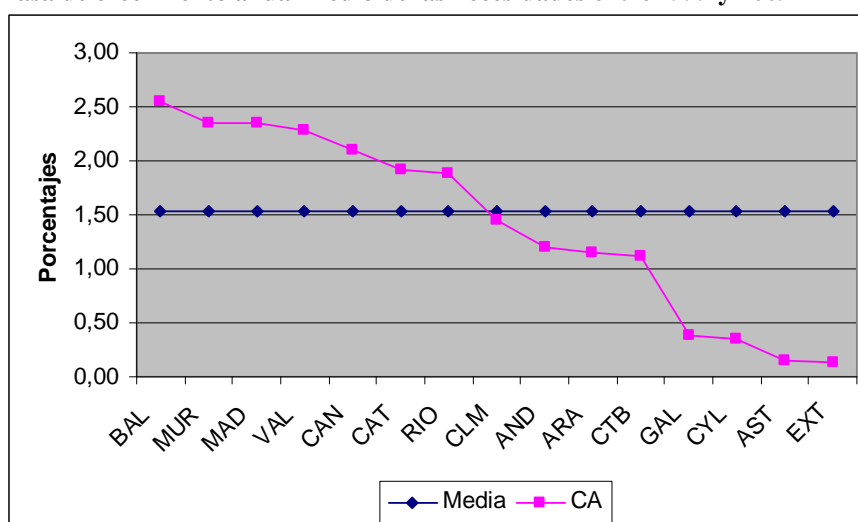
$$HA_i^{99} = 0,3(P^{99}) + 1,3798(S^{99}) + 3,8097(D^{99}) + 145,8536(I^{99}) \\ + 0,4066(PP^{99}) + 0,5071(P > 65^{99}) + 1,1693(P \leq 16^{99}),$$

donde las variables son las definidas más arriba y los coeficientes incorporan las correspondientes ponderaciones más el factor de normalización utilizado (la población de 1999). Para medir la evolución del índice se mantienen constantes los coeficientes y

únicamente cambian los valores que las distintas variables van tomando a lo largo del tiempo. Ver López Laborda y Zabalza (2011).

Las necesidades de las comunidades en su conjunto han crecido durante este período a razón de 1,54% por año. Alrededor de esta media, sin embargo, existen diferencias considerables. En el Gráfico 4 podemos distinguir tres grupos de comunidades. Las siete comunidades (Baleares, Murcia, Madrid, Valencia, Canarias, Cataluña y La Rioja) que crecen por encima de la media (alrededor del rango 2%–2,5%); las cuatro comunidades que crecen por debajo de la media, pero por encima del 1% (Castilla La Mancha, Andalucía, Aragón y Cantabria); y por último las cuatro comunidades que no sólo están por debajo de la media, sino también muestran un crecimiento muy bajo, por debajo del 0,5% (Galicia, Castilla y León, Asturias y Extremadura).

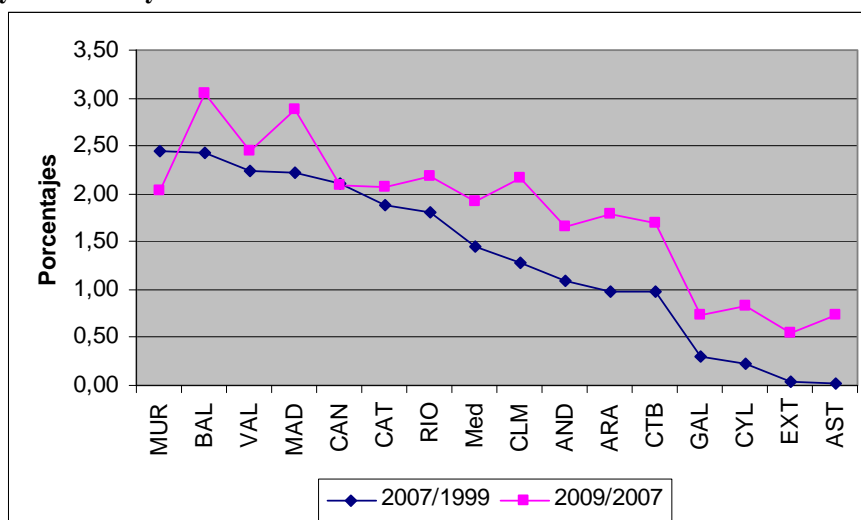
Gráfico 4
Tasa de crecimiento anual medio de las necesidades entre 1999 y 2009



El crecimiento no ha sido uniforme a lo largo de todo el período. Se ha acelerado en los últimos años, probablemente como consecuencia de la inmigración. El Gráfico 5 divide el periodo anterior en dos subperiodos: 1999-2007 y 2007-2009. Para el conjunto de las comunidades, la tasa anual media crece casi medio punto de porcentaje: desde 1,45% a 1,91%. Hay dos comunidades que frente a la aceleración generalizada de las demás, muestran un movimiento de desaceleración: Murcia y Canarias. Canarias prácticamente mantiene el crecimiento (baja sólo desde 2,10% a 2,08%) y Murcia disminuye algo el elevado crecimiento mostrado en el primer período (de 2,44% a 2,04%). Exceptuando estas dos comunidades, todas las demás muestran aumentos en el

crecimiento de las necesidades. Los mayores aumentos se producen en aquellas comunidades que en el primer período estaban por debajo de la media, con dos excepciones, Baleares y Madrid, que crecen de forma importante en ambos períodos. En el segundo período, las cuatro comunidades con menor crecimiento siguen siendo las que en el primer período también mostraron el crecimiento más débil: Asturias, Extremadura, Castilla y León y Galicia.

Gráfico 5
Tasa de crecimiento anual medio de las necesidades entre 1999 y 2007,
y entre 2007 y 2009.



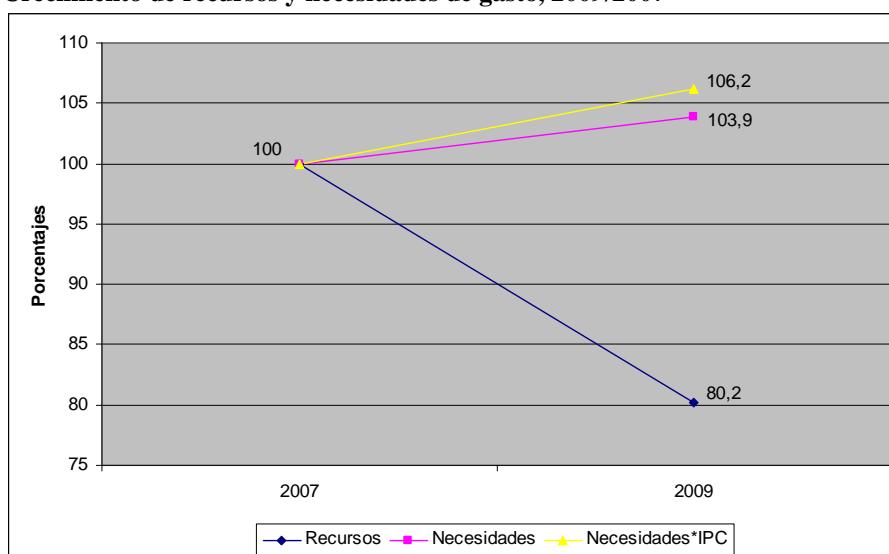
4. Deuda, necesidades y esfuerzo fiscal

4.1. La brecha creciente entre necesidades de gasto y recursos

¿Hasta qué punto ha sido suficiente el incremento de recursos del nuevo modelo para hacer frente a las necesidades de gasto de las comunidades? Como hemos visto en la Sección 2, el incremento de recursos con respecto al modelo anterior ha sido importante. Ahora bien, como muestra el Gráfico 1, respecto a 2007 lo que de hecho ha ocurrido es una reducción de recursos. Frente a esta situación las necesidades de gasto, que obedecen fundamentalmente a criterios demográficos, han seguido creciendo, y como consecuencia el déficit y la deuda han aumentado considerablemente. El Gráfico 6 muestra la amplia brecha abierta entre 2007 y 2009, entre el crecimiento de los recursos y las necesidades. Mientras que el índice de necesidades ha aumentado casi un 4%, que en términos nominales podría asociarse a un aumento de las necesidades de gasto de más del 6%, los recursos han descendido prácticamente un 20%. En dos años

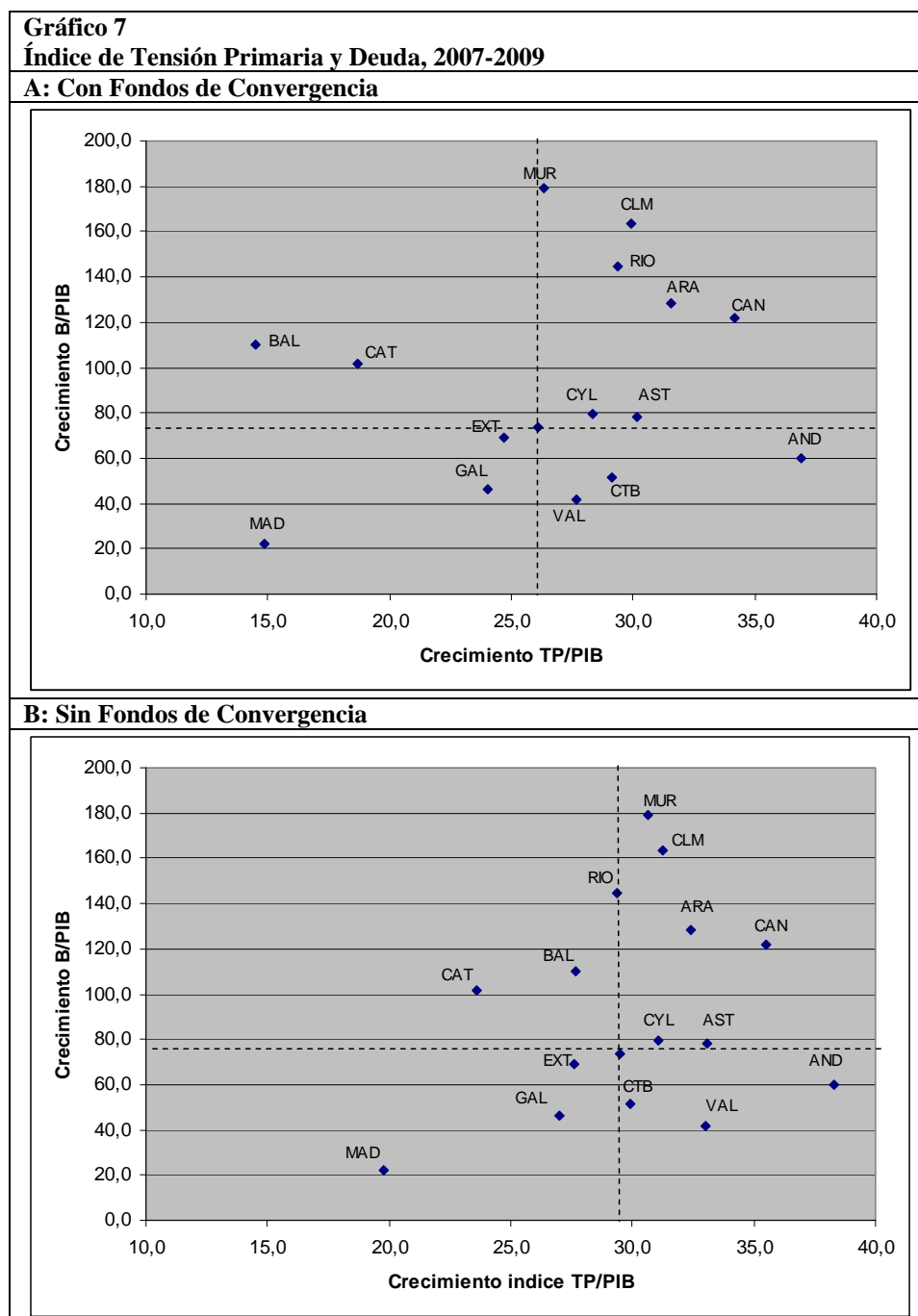
se ha abierto una brecha de 26 puntos de porcentaje, que por fuerza ha tenido que incidir en el déficit público y en la deuda de las comunidades autónomas. Y, si lo que queremos es reflejar las causas del déficit y la deuda, ésta probablemente es una brecha mínima, porque no toma en cuenta la evolución de la carga de intereses de la deuda que es el otro factor causal importante en la evolución del gasto efectivo. Volvemos sobre esta cuestión más abajo.

Gráfico 6
Crecimiento de recursos y necesidades de gasto, 2009/2007*



Una cuestión interesante es considerar cómo se distribuye la brecha mostrada en el Gráfico 6 entre comunidades y en qué medida esta distribución está relacionada con el crecimiento de la deuda de las comunidades. A estos efectos, el Gráfico 7 muestra la distribución entre comunidades de un índice que podríamos llamar de tensión primaria, TP, que se define como la diferencia entre el factor de crecimiento de las necesidades de gasto y el factor de crecimiento de los recursos, y cómo esta distribución está relacionada con la distribución del crecimiento de la deuda de las comunidades. El crecimiento de la deuda se toma de Pérez et al. (2011) (Cuadro 3.25), por lo que los gráficos muestran en realidad los factores de crecimiento de estas variables en relación al crecimiento del PIB. Llamamos a este índice, de tensión “primaria”, para enfatizar que su variación procede exclusivamente de la variación entre comunidades del crecimiento de necesidades y, por tanto ignora, la tensión adicional que debe haber producido el notable aumento de la carga de intereses de la deuda. En el Panel A del gráfico el índice de tensión incluye los Fondos de Convergencia, mientras que en el

Panel B, los excluye. Considerar o no estos fondos es significativo en lo que respecta al crecimiento del índice de tensión, particularmente para las comunidades relativamente ricas que se benefician del Fondo de Competitividad.



Existe una clara relación positiva entre la evolución de este índice de tensión primaria y la evolución de la deuda, y una relación que se acentúa cuando los fondos de convergencia se excluyen del cálculo. En el Panel A, Baleares y Madrid tienen aproximadamente el mismo crecimiento del índice de tensión (el más bajo de todas las

comunidades) y, sin embargo, la deuda de Baleares ha crecido mucho más que la de Madrid. Esta anomalía del caso de Baleares desaparece cuando los fondos de convergencia son excluidos del cálculo. Por otra parte, la relación positiva más fuerte del Panel B puede estar poniendo en evidencia que el concepto de deuda utilizado podría estar más cercano al criterio de caja que el concepto de los recursos, que en el cálculo del índice siguen un estricto criterio de devengo (son los que el nuevo modelo devengó en 2009⁸).

En todo caso, y a pesar de esta posible diferencia de criterios, es interesante, en este ejercicio preliminar de la cuestión, explorar un poco más a fondo esta posible relación, tratando de estimar el efecto individual de los recursos y las necesidades en la evolución de la deuda⁹. Abordamos esta cuestión en la siguiente sección.

4.2. Un modelo sencillo de evolución de la deuda y de sus determinantes

La forma más simple de investigar la evolución de la deuda y los factores inmediatos que la determinan es suponiendo que, para cada comunidad, su nivel al final de un determinado período es igual al nivel que alcanzó al final del período anterior más el déficit acumulado a lo largo del período en cuestión. Tomando como referencia el período que va de 2007 a 2009, tenemos

$$B_i^9 = B_i^7 + \left[(G_i^8 + G_i^9) - (R_i^8 + R_i^9) \right],$$

donde B es el stock de deuda al final del año indicado, y G e R son respectivamente los flujos de gastos y recursos durante los períodos indicados. Como sea que no conocemos el valor del índice de necesidades de 2008, simplificamos la anterior expresión suponiendo que tanto los flujos de gastos como los de recursos son los mismos en los años 2008 y 2009, e iguales a los de 2009. Es decir,

$$B_i^9 = B_i^7 + 2(G_i^9 - R_i^9). \quad (11)$$

⁸ Más los recursos adicionales que se aportan en 2010.

⁹ La variable R corresponde a recursos devengados que las comunidades no necesariamente obtienen en el año en cuestión, mientras que el concepto de deuda utilizada, entendemos, refleja el desequilibrio acumulado de la diferencia entre los gastos habidos y los recursos de los que efectivamente las comunidades han podido disponer en el año. En todo caso, y a falta de un ejercicio más depurado, debe también tenerse en cuenta que el sistema contempla anticipos de los recursos devengados y liquidaciones de las diferencias entre los devengados y los anticipados de años anteriores. La presencia de estos dos conceptos debería mitigar el problema planteado por la posible diferencia entre los criterios de caja y devengo.

Si denotamos el PIB del período como Y , la expresión 11 puede reescribirse como sigue:

$$\frac{B_i^9/Y_i^9}{B_i^7/Y_i^7} = \frac{Y_i^7}{Y_i^9} + 2 \left[\left(\frac{G_i^7/Y_i^7}{B_i^7/Y_i^7} \right) \frac{G_i^9/G_i^7}{Y_i^9/Y_i^7} - \left(\frac{R_i^7/Y_i^7}{B_i^7/Y_i^7} \right) \frac{R_i^9/R_i^7}{Y_i^9/Y_i^7} \right], \quad (12)$$

o

$$(1+b_i) = \frac{1}{(1+y_i)} + 2 \left(\frac{G_i^7}{B_i^7} \right) \frac{(1+g_i)}{(1+y_i)} - 2 \left(\frac{R_i^7}{B_i^7} \right) \frac{(1+r_i)}{(1+y_i)}, \quad (13)$$

donde b es la tasa de variación de la deuda por unidad de PIB, y la del PIB, g la del gasto y r la de los recursos. En todos los casos, la tasa de variación se refiere al período que va entre 2007 y 2009.

La expresión 13 ofrece un buen marco en el que comprobar la aptitud del índice HA como medida de las necesidades de gasto. Supongamos que en cada comunidad el gasto real es proporcional al índice de necesidades de tal forma que a lo largo del tiempo mantienen constante el gasto real por unidad de necesidad. En tal caso, para la comunidad i ,

$$\frac{G_i^t}{P^t} = k_i HA_i^t, \quad (14)$$

donde k_i es la constante de proporcionalidad de la comunidad i . Sustituyendo 14 en el factor de variación del gasto en 13, tenemos

$$(1+g_i) = \frac{G_i^9}{G_i^7} = \frac{k_i P^9 HA_i^9}{k_i P^7 HA_i^7} = \frac{P^9 HA_i^9}{P^7 HA_i^7} = (1+\pi)(1+h_i), \quad (15)$$

donde h_i es la tasa de variación de las necesidades de la comunidad i . Luego, sustituyendo 15 en 13 y parametrizando la ecuación resultante obtenemos

$$(1+b_i) = \alpha \frac{1}{(1+y_i)} + \beta \frac{(1+h_i)}{(1+y_i)} - \gamma \frac{(1+r_i)}{(1+y_i)}, \quad (16)$$

que puede ser empíricamente estimada. Si el índice HA mide las necesidades de gasto de las comunidades autónomas españolas, el parámetro β , que incluye la inflación habida entre 2007 y 2009¹⁰, debería ser positivo y, sujeto a las limitaciones de este

¹⁰ Obsérvese que la tasa de inflación es común a todas las comunidades y por tanto no incide en la estimación del parámetro β . Es una cuestión a considerar, sin embargo, si el índice nominal relevante es de ámbito nacional o regional. Si tomamos el IPC regional o el deflactor del PIB regional los resultados

simple modelo, estadísticamente significativo. Naturalmente, al sustituir el crecimiento de los gastos por el de las necesidades, queda sin ser tenido en cuenta el aumento de la carga de la deuda, que debe haber sido importante y no necesariamente uniforme entre comunidades. No disponemos de esta información y, por tanto, nos limitamos a la especificación 16. El propósito del ejercicio no es tanto identificar una ecuación estructural de la evolución de la deuda, como comprobar si, aun en el contexto de esta simple especificación, las necesidades muestran la relación teóricamente esperada con respecto a la deuda.

4.3. Resultados empíricos

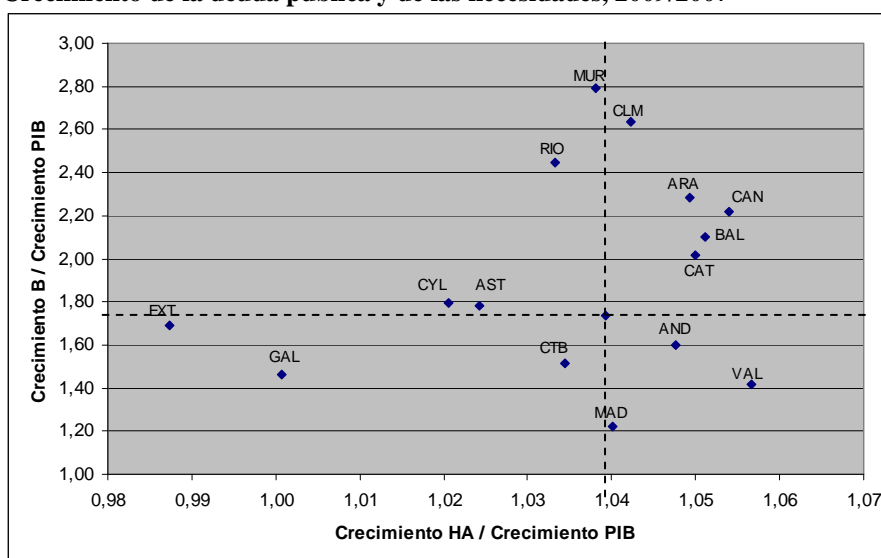
Antes de estimar 16 es informativo ver cómo la variable dependiente –el factor de variación de la deuda por unidad de PIB– está relacionado con el factor de variación de las necesidades por unidad de PIB, que es nuestro objeto de interés. El Gráfico 8 muestra esta relación. Los datos de la variable independiente se toman de la ratio entre la última y antepenúltima columna del Cuadro 3.25 de Pérez et al. (2011); los de las variables independientes se toman todos ellos, con la correspondiente elaboración propia para medir la variación de las necesidades, de la liquidación de las cuentas de la financiación autonómica 2009 (MHAP, 2011).

La mera inspección del gráfico revela la existencia de una cierta relación positiva entre la variación de la deuda autonómica y la variación de las necesidades. Comunidades en las que las necesidades han crecido por encima de la media tienden a estar entre las más endeudadas y viceversa. Valencia presenta una excepción a esta regla, al unir un aumento muy significativo de las necesidades con un crecimiento muy moderado de la deuda en relación al PIB. La explicación de esta combinación puede venir dada por el corto período de tiempo considerado en el análisis (dos años). Como puede verse en Pérez et al. (2011), el crecimiento de la deuda de la Generalitat valenciana comenzó mucho antes de 2007, año en el que ya tenía, en términos relativos, el doble de deuda que la media. Otro caso excepcional es Madrid, que tiene un crecimiento de las necesidades similar al medio y, en cambio, muestra un crecimiento

son muy similares a los reportados en el Cuadro 8, por lo que, en aras a la sencillez, mantenemos la hipótesis reflejada en la expresión 14. Naturalmente, podría perfectamente ocurrir que éstos fueran índices demasiado generales para representar adecuadamente la evolución nominal del gasto público y que una alternativa mejor fuera el índice de cambio salarial del sector servicios, o de determinados servicios asociados con los prestados por las administraciones autonómicas. Este ejercicio no se ha podido realizar dado que estos datos no están todavía disponibles para 2009.

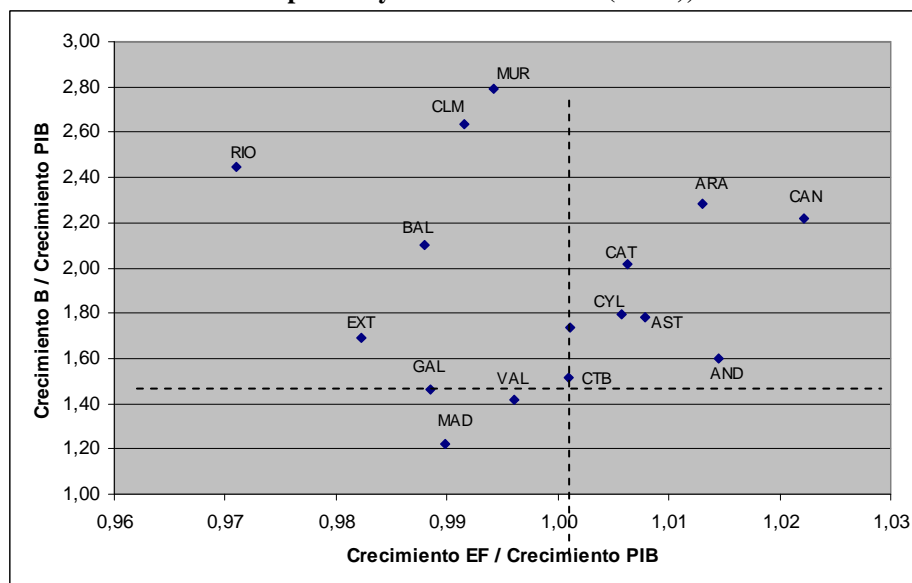
de la deuda extremadamente bajo. Aquí la explicación tiene que venir de su amplia base fiscal y de las limitaciones con las que se mide la recaudación normativa en el modelo de financiación. Por último tenemos a Murcia, otra posible excepción, aunque menos acusada, donde un crecimiento de las necesidades similar al de Madrid se asocia al crecimiento más alto de la deuda. La explicación aquí probablemente tiene que ver con el tratamiento que el modelo de financiación dispensa a esta comunidad.

Gráfico 8
Crecimiento de la deuda pública y de las necesidades, 2009/2007



Una variable que no se considera en la ecuación 16 es el esfuerzo fiscal. El Gráfico 9 muestra la relación entre el factor de variación de la deuda en relación al PIB y el factor de variación del esfuerzo fiscal en el IRPF (también en relación al PIB). El índice de esfuerzo fiscal se mide como la ratio entre la recaudación del IRPF cuando las comunidades utilizan sus capacidades normativas y la recaudación por este impuesto sin el ejercicio de dichas competencias. Los datos se toman de las liquidaciones del modelo de financiación autonómica de 2007 y 2009. Frente a la expectativa de que un mayor esfuerzo fiscal estuviera asociado a una menor deuda, vemos que la relación es más bien la contraria: un mayor esfuerzo fiscal se asocia a una mayor deuda. Esta relación sugiere que añadir el esfuerzo fiscal como variable explicativa en la ecuación nos llevaría a problemas de endogeneidad. La causalidad en este caso parece ir en la dirección contraria: una mayor deuda trae como consecuencia la necesidad de que las comunidades deban ejercer un mayor esfuerzo fiscal como forma de controlarla.

Gráfico 9
Crecimiento de la deuda pública y del esfuerzo fiscal (IRPF), 2009/2007



El Cuadro 8, por último, muestra el resultado de estimar la ecuación 16 bajo tres especificaciones alternativas. La primera añade una constante a la ecuación 16; la segunda omite esta constante; y la tercera omite además la variable correspondiente a la inversa del factor de crecimiento del PIB.

Cuadro 8
Factores explicativos de la variación de la deuda, 2009/2007

Variables independientes	Variable dependiente $(B_i^9 / B_i^7) / (Y_i^9 / Y_i^7)$		
	1	2	3
Constante	-1,03 (0,09)		
$1 / (Y_i^9 / Y_i^7)$	-9,30 (0,57)	-10,46 (1,09)	
$(HA_i^9 / HA_i^7) / (Y_i^9 / Y_i^7)$	14,14 (1,28)	14,31* (1,38)	3,15** (1,88)
$(R_i^9 / R_i^7) / (Y_i^9 / Y_i^7)$	-3,03 (1,10)	-3,09 (1,22)	-1,68 (0,77)
\bar{R}^2	0,083	0,952	0,947
F	0,70	86,30***	127,06***
df	11	12	13

Nota: Las cifras en paréntesis son los valores absolutos del estadístico *t*. Los coeficientes con un asterisco son significativos al 10% y con dos al 5%. Los valores del estadístico *F* con tres asteriscos son significativos al 1%.

Las dos variables de interés –el crecimiento de las necesidades y el de los recursos– toman ambas los signos esperados y lo toman en las tres especificaciones. Además, como se desprende del valor del estadístico F , las dos últimas especificaciones son significativas. El crecimiento de las necesidades parece estar efectivamente detrás del aumento del gasto, como lo pone de manifiesto el coeficiente de las dos últimas especificaciones, que son significativos al 10% y al 5% respectivamente.

4.4 ¿Qué ha ocurrido desde 2009?

El análisis presentado en las secciones anteriores acaba en 2009 ¿Qué ha ocurrido desde entonces? Es imposible actualizar el Gráfico 6 hasta 2011, porque para ello necesitaríamos la liquidación de las cuentas de financiación de las comunidades autónomas para dicho año, información que no estará disponible hasta la segunda mitad de 2013. Pero, sobre la base de la evolución experimentada por la economía en los dos últimos años, no parece aventurado afirmar que la brecha entre necesidades y recursos, no sólo no ha desaparecido, sino que puede incluso haber aumentado. Así parece indicarlo la evolución reciente de la deuda sobre el PIB, que, aun moderando su marcha, no ha dejado de crecer.

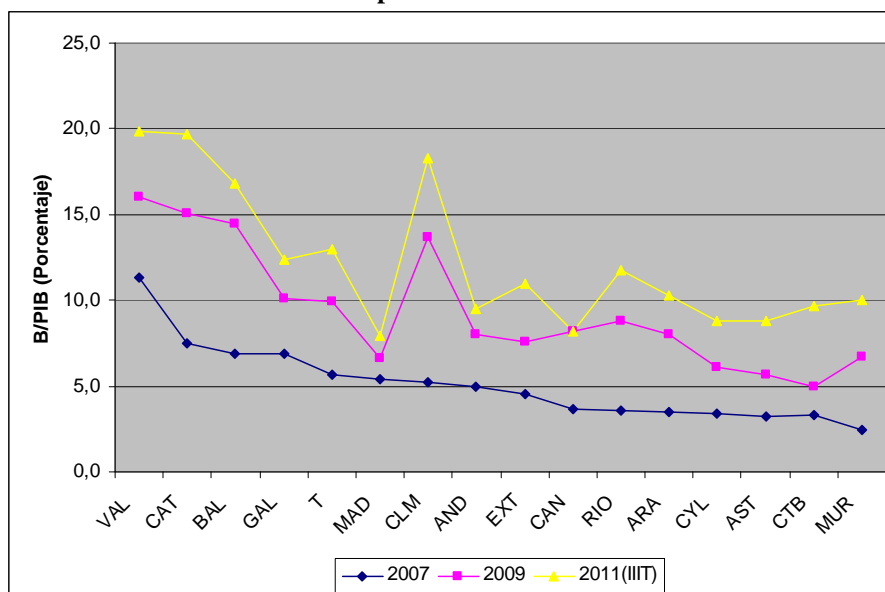
El Gráfico 10 muestra el nivel de la ratio B/PIB por comunidad autónoma para tres momentos distintos: 31 de diciembre de 2007 y 2009, y 30 de Septiembre de 2011. Con la excepción de Canarias, destaca el crecimiento de esta ratio para todas las comunidades. El mayor crecimiento de la ratio se produce entre 2007 y 2009, que para el conjunto de las comunidades (T) pasó de 5,7% a 9,9% (un incremento de 4,2 puntos), pero sigue habiendo crecimiento entre 2009 y 2011, que para el conjunto creció de 9,9% a 13,3% (3,4 puntos)¹¹. El Gráfico 11 ordena de mayor a menor el crecimiento de la deuda respecto del crecimiento del PIB según el orden experimentado en el período 2009/2007¹². Es curioso observar que aquellas comunidades cuyo endeudamiento respecto al PIB más creció entre 2007 y 2009, son las que más han moderado el crecimiento entre 2009 y 2011. Cantabria, que entre 2007 y 2009 experimentó el cuarto

¹¹ Debe tenerse en cuenta que la duración de los dos períodos es algo distinta (el segundo tiene un trimestre menos). Con todo, y a la espera de confirmar este aserto una vez conocidas las cifras de finales de 2011, los datos indican claramente una moderación en el crecimiento global de la deuda autonómica.

¹² La línea roja (con la excepción del valor para el conjunto de las quince comunidades) es la variable dependiente de las regresiones del Cuadro 8.

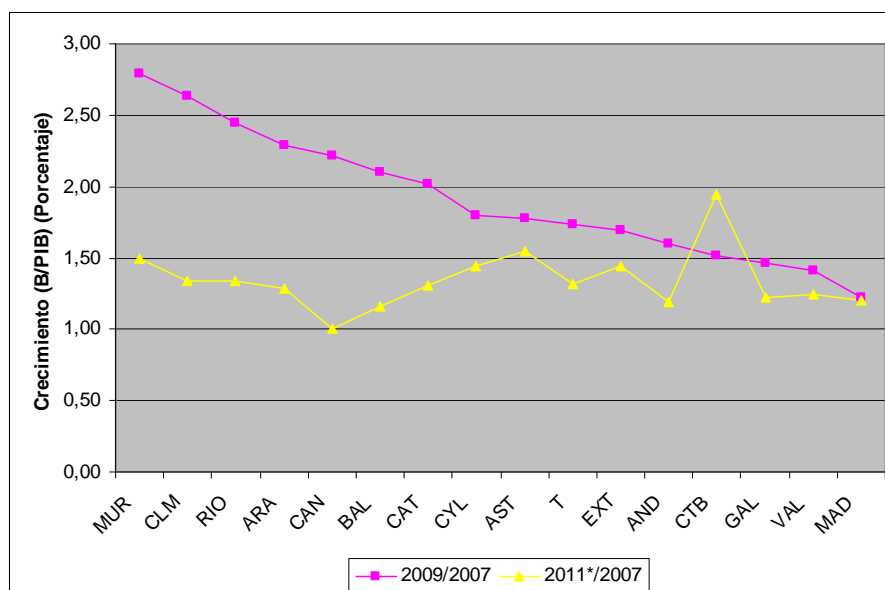
crecimiento más bajo, es la comunidad que más aumenta su deuda relativa entre 2009 y 2011. Madrid, por su parte, mantiene prácticamente el mismo crecimiento en ambos periodos.

Gráfico 10
Evolución de la ratio Deuda/PIB por comunidad autónoma



*Los datos de 2011 corresponden al stock de deuda autonómica a 30 de septiembre.

Gráfico 11
Desaceleración del crecimiento de la ratio Deuda/PIB



*Los datos de 2011 corresponden al stock de deuda autonómica a 30 de septiembre.

5. Últimas consideraciones

Parece claro que se abre un período en el que las decisiones económicas de las comunidades autónomas van a estar sujetas a un mayor control por parte de las jurisdicciones de nivel superior que el hasta ahora ejercido. Sea cual sea la naturaleza de la reforma que lo implante, sería conveniente que este mayor control viniera precedido de un diagnóstico adecuado de las razones del actual desequilibrio presupuestario de las comunidades autónomas. Un diagnóstico que necesariamente deberá reconocer la información que suministra el Gráfico 6 más arriba considerado. Pueden haber existido excesos y decisiones puntuales de gasto discutibles en el ámbito de las comunidades autónomas, como seguramente también las ha habido en el ámbito de la Administración Central, pero éstas no son, ni de lejos, la causa relevante del importante desequilibrio que las cuentas públicas de este nivel de gobierno hoy presentan. Como el Gráfico 6 pone de manifiesto, aun con una administración modélica, hubiera sido imposible no generar un déficit público importante cuando en el plazo de dos años (de 2007 a 2009) los recursos de las comunidades cayeron un 20% mientras sus necesidades de gasto aumentaban un 6%.

Los ingresos han caído como consecuencia de la fuerte crisis económica que España está sufriendo, y las necesidades de gasto son mayores, no por el capricho de ningún gobernante autonómico, sino por cambios de naturaleza demográfica, que son los que están detrás de las demandas de servicios de sanidad, educación y servicios sociales –las partidas que suponen el grueso del gasto de las comunidades autónomas.

¿Es éste un efecto del modelo de financiación autonómica? Puede que, por razones estructurales, sea necesaria la reforma de este modelo, pero en general no creo que pueda atribuirse al sistema de financiación la responsabilidad de este episodio. Pedir al modelo anterior, o al vigente desde 2009, que hubiera sido capaz de absorber la enorme caída de ingresos experimentada en nuestro país, es pedir demasiado. El modelo de financiación no está pensado para hacer frente a procesos de rápida acumulación de deuda. Aunque la LOFCA habla del endeudamiento como fuente de recursos, se refiere bien a deudas para financiar meros desajustes de tesorería de corto plazo, bien a deudas moderadas y relativamente estables en el tiempo para financiar inversiones, cuya carga pueda ser satisfecha con arreglo a los criterios generales de necesidad del modelo. No existe, además de estos criterios de necesidad, ninguna dotación asociada a la carga

financiera de un proceso acumulativo de deuda, ni está claro que tal asignación debiera existir como elemento permanente del modelo.

Estamos delante de una crisis y la resolución de la misma deberá incluir no sólo reformas estructurales del sistema de financiación, sino posiblemente también medidas puntuales para evitar el colapso del sistema de provisión de servicios públicos fundamentales que hoy tienen encomendadas las comunidades autónomas, y para contrarrestar los inevitables efectos sistémicos que el impago de la deuda autonómica tendría para el *rating* español. En este último sentido, no puede descartarse que, dentro de un plan presupuestario pactado con las comunidades, la administración central, como medida de naturaleza temporal, tenga que asumir parte de la deuda autonómica o asignar dotaciones específicas para hacer frente a la carga de intereses.

En lo que respecta a reformas de naturaleza estructural del sistema de financiación, existen posibles mejoras del modelo, pero no carentes de dificultades. Para verlas, es útil plantear de entrada el modelo ideal que habría evitado las enormes tensiones de provisión de servicios que hoy están experimentando las comunidades, para examinar luego las contraindicaciones correspondientes. Es perfectamente concebible un nuevo modelo que aisle a las administraciones autonómicas de los avatares del ciclo. Un modelo que garantizara en cualquier circunstancia los recursos necesarios para satisfacer a un determinado nivel de calidad la prestación real de los servicios de las comunidades. Por decirlo más técnicamente, un modelo que garantizara los recursos que en todo momento se derivan de la expresión 20 en el modelo de deuda desarrollado más arriba. De hecho, la garantía de servicios públicos fundamentales de que habla la Constitución Española en su artículo 158.1 va precisamente en esta dirección.

Ahora bien, el hecho de que un modelo de estas características sea factible, no necesariamente significa que sea también aconsejable. Hay por lo menos dos importantes problemas en este diseño:

El primero es que, ante una caída de ingresos tributarios como la habida, lo único que se estaría haciendo es traspasar déficit público a la Administración Central. El problema que refleja el Gráfico 6 no habría desaparecido; seguiría estando ahí, sólo que

ahora su solución sería responsabilidad del gobierno central e incidiría en las cuentas de la administración central.

El segundo problema es que, al aislar a las comunidades de los ingresos, las estaríamos alejando también de la responsabilidad de obtener los recursos que financian el gasto, y por tanto del incentivo a asignar recursos de la manera más eficiente posible. Si la garantía de recursos por parte del gobierno central es efectiva, la decisión última en la asignación de recursos y en la calidad de prestación de estos servicios debería estar situada en el gobierno central. La descentralización en este caso no añadiría absolutamente nada.

La solución podría venir de un modelo de aseguramiento parcial. La garantía del artículo 158.1 de la Constitución Española tiene sentido si se diseña un mecanismo tal que, por un lado, pueda asegurar un mínimo de recursos que garantice un nivel razonable de prestación de servicios con independencia del ciclo, pero que, por el otro, someta a las comunidades, en el margen, a la evolución de los ingresos tributarios. Las comunidades disponen ya de un nivel apreciable de competencias normativas en materia de ingresos y estamos viendo que, ante la necesidad de recursos que la actual crisis está planteando, esta capacidad normativa está siendo utilizada de forma creciente. Debería profundizarse en esta dirección, a través de la introducción de fuertes incentivos marginales al esfuerzo fiscal de las comunidades. Con ello lograríamos reforzar la autonomía financiera de las comunidades y hacerlas menos vulnerables a situaciones de crisis como la actual.

Es evidente que arbitrar medidas puntuales por parte de la Administración Central para asegurar la provisión de servicios de las comunidades autónomas comportaría el rescate financiero de algunas de (o todas) ellas, acentuando así el riesgo moral asociado a la existencia de restricciones presupuestarias excesivamente flexibles. Ahora bien, en este aspecto es necesario ser realista y pragmático. Eliminar de forma total y creíble la posibilidad de que las comunidades puedan en caso de extrema necesidad recurrir a la administración central, que es lo que en definitiva “reblandece” la restricción presupuestaria, es una tarea prácticamente imposible. El sistema español de comunidades autónomas procede de un estado unitario en el que el gobierno central mantiene competencias significativas –a través de las leyes de bases– en la

determinación de las condiciones de provisión de los servicios fundamentales. Es impensable que en una situación de crisis profunda, en la que algunas comunidades no fueran capaces de obtener financiación para proveer estos servicios, el gobierno central no acudiera en su ayuda.

Reconocida, pues, la naturaleza “blanda” de la restricción presupuestaria de las comunidades, aun con un modelo que incentive el activismo tributario de las mismas, la continuidad y perfeccionamiento de las limitaciones al déficit y a la deuda sigue siendo aconsejable.

Referencias

MHAP (2011), *Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria, correspondientes al ejercicio 2009*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid.

<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

López-Laborda, J. y A. Zabalza (2011), “Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica”. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 197: 37-65.

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/197_2.pdf

Pérez, F., V. Cucarella, A. Fernández y L. Hernández (2011), *Las diferencias regionales del sector público español*. Fundación BBVA, Bilbao.

Zabalza, A. y J. López-Laborda (2011), “The new Spanish system of intergovernmental transfers”, *International Tax and Public Finance*, 18: 750-786.

<http://www.springerlink.com/content/102915/?Content+Status=Accepted>