



***Consideraciones del CES de Andalucía sobre la Reforma del
Modelo de Financiación Autonómica de Régimen General
desde la perspectiva de Andalucía***

***Aprobadas por unanimidad por el Pleno en sesión celebrada
el día 29 de enero de 2018***

ÍNDICE

Introducción

- 1. El modelo de financiación vigente***
- 2. Análisis crítico del modelo vigente***
- 3. Propuestas sobre la reforma del modelo de financiación autonómica***

INTRODUCCIÓN

La reforma del sistema de financiación autonómica ocupa un espacio privilegiado en el debate político, circunstancia que avalarían suficientemente motivos de carácter técnico y normativo pero que encuentra una explicación más acabada en razones más sustantivas, de índole político-jurídica, en tanto que el sistema vigente está generando problemas que sobrepasan los aspectos meramente técnicos, dado que afectan a la realización de principios constitucionales, señaladamente al principio de igualdad, y al alcance y contenido de nuestro estado de bienestar.

A nadie escapa, además, que en no pocas ocasiones en la formulación de los términos del debate sobre la financiación autonómica subyacen posicionamientos respecto al modelo de Estado establecido en nuestro texto constitucional, y a su devenir en sus años de vigencia, habida cuenta de la íntima relación entre la configuración política de nuestro Estado y la complejidad de nuestro sistema de descentralización fiscal y financiera. Ello ha de advertirse porque si no se hacen explícitas las posiciones, en términos políticos, el debate puede viciarse por exceso de contrabando teórico acarreado en las propuestas, o utilizar estas con pretensiones dilatorias de la reforma del sistema de financiación. La financiación se erige, pues, en un factor crucial para afrontar debates en los que la sostenibilidad de los servicios públicos de sanidad, educación y servicios sociales se confunde interesadamente con la crisis del Estado autonómico.

La vigencia del actual sistema ha estado atravesada por una crisis económica y financiera que ha desvelado en toda su crudeza las insuficiencias y problemas que lo aquejan, y desde el Consejo Económico y Social de Andalucía hemos reiterado la necesidad de acometer, por urgente e inaplazable, la revisión del sistema de financiación autonómica, porque tempranamente advertimos la infrafinanciación de nuestra comunidad autónoma, y denunciarnos los efectos negativos para Andalucía del sistema y de los mecanismos y criterios de aplicación del mismo

La detección de tal insuficiencia procede de una reflexión serena y compartida por todos los miembros del CES, tras el análisis de los datos contenidos en nuestro Informe sobre la situación socioeconómica de Andalucía, en el que en los últimos años hemos introducido un capítulo específico dedicado a la financiación de la comunidad autónoma, conscientes de la incidencia del sistema sobre los servicios públicos prestados por la Administración autonómica andaluza, analizando la posición relativa de Andalucía respecto al resto de comunidades autónomas, de donde se deduce inequívocamente la injustificable infrafinanciación de nuestra comunidad, por lo

que decidimos abrir espacios de reflexión a la sociedad, a cuyo fin hemos dedicado jornadas de estudio contando con las aportaciones de reconocidos expertos del ámbito académico, de la Administración andaluza y de todas las organizaciones y entidades que conforman el CES, en un debate fructífero donde se repasaron la estructura y los efectos del sistema y las consecuencias derivadas para Andalucía. Y la conclusión es que, en cualesquiera aproximaciones y desde cualquiera que sea la perspectiva analítica adoptada, para Andalucía resulta perentorio abordar la reforma del sistema, habida cuenta de la insostenible infrafinanciación de nuestra comunidad.

De ahí que, en las consideraciones y propuestas que acompañan a nuestros informes atinentes a 2015 y 2016, hayamos venido subrayando que uno de los grandes problemas a los que se enfrentará la Comunidad Autónoma de Andalucía en un breve espacio de tiempo es la reforma del sistema de financiación autonómica, abogando por la necesidad de articular un gran acuerdo andaluz, liderado por el Gobierno de Andalucía y respaldado por el máximo consenso político y social, para conseguir un nuevo sistema de financiación equilibrado para todos, que no perjudique a nuestra comunidad y permita desarrollar plenamente nuestro Estatuto de Autonomía e impulsar el progreso de Andalucía, garantizando la igualdad y convergencia con el conjunto de los territorios de nuestro país.

La invitación de la Presidenta de la Junta de Andalucía a toda la sociedad andaluza, a los partidos políticos, a los agentes económicos y sociales y a las organizaciones y entidades que articulan intereses sectoriales en nuestra comunidad, a participar en la “construcción” de la posición de Andalucía en ese debate, y la posterior creación de una comisión de trabajo *ad hoc* en el Parlamento de Andalucía, merece, en consecuencia, el reconocimiento del CES, toda vez que tiene un preciso significado político: traer a la sociedad civil, y particularmente a las organizaciones que conforman el CES de Andalucía, a la esfera de la decisión política pública.

Además, significa hacerlo en un espacio en el que todos estamos concernidos, ya que, por la naturaleza de los servicios prestados por las comunidades autónomas (sanidad, educación, servicios sociales, etc.), la suficiencia financiera se erige en factor determinante del real alcance y contenido de los derechos económicos y sociales de la ciudadanía, afectando, por ende, a la realización de la igualdad y a la efectividad del estado del bienestar.

En la suficiencia y equidad del sistema de financiación autonómica se halla comprometido el entero ámbito de preocupaciones que adjetivan a nuestro Consejo, económico y social, de ahí que nos

sumemos a la construcción compartida de la posición de Andalucía con las consideraciones que se realizan en este documento.

Permitásenos, una vez más, reparar en el hecho de que este, como todos nuestros documentos, informes y dictámenes, es el resultado de la reflexión conjunta de todos los miembros del CES, fruto del consenso deliberativo. Las organizaciones y entidades que conforman el CES han tenido la oportunidad de comparecer ante el grupo de trabajo del Parlamento andaluz y exponer su posición particular. Aquí realizamos nuestra aportación institucional. Es, por tanto, el análisis realizado por un órgano de participación institucional de los agentes económicos y sociales y de la sociedad civil organizada que dota a este documento de una singularidad nada desdeñable. No es un documento de parte, sino la propuesta compartida de los consejeros y consejeras del CES, que, en el ejercicio cotidiano del diálogo y la transacción, aportamos una deliberación colectiva sobre el sistema de financiación autonómica y su revisión, asunto que afecta a toda la comunidad política andaluza.

La disposición adicional séptima de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, establece la revisión quinquenal del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) de régimen común. Dicha revisión está pendiente desde 2014.

La Conferencia de Presidentes Autonómicos, celebrada el 17 de enero 2017, acordó la constitución de una Comisión de Expertos con el fin de tal reforma y un acuerdo del Consejo de Ministros de 10 febrero 2017 creó dicha Comisión, que estuvo formada por profesionales independientes de reconocido prestigio, 5 de ellos propuestos por el Estado y 16 propuestos por las CC.AA. y Ciudades Autónomas. Las conclusiones y propuestas de la Comisión están recogidas en un informe que fue entregado el 26 julio 2017. A fecha de hoy estamos pendientes de que el Gobierno presente su propuesta de modelo de financiación y culmine mediante la negociación con las CC.AA. el proceso de reforma.

Ante dicho proceso, para Andalucía, al igual que para la demás CC.AA., es clave preservar su suficiencia financiera de forma que se garantice la prestación de los servicios públicos con niveles de calidad homogéneos, sin necesidad de incurrir en déficit o de tener que recurrir a incrementar la presión fiscal sobre la ciudadanía y las empresas. Asegurar los recursos para que nuestra

Comunidad Autónoma pueda atender en igualdad de condiciones el funcionamiento de los servicios públicos, y a la vez responder a las necesidades y servicios que el crecimiento y el desarrollo socioeconómico de Andalucía llevan implícitos es una cuestión fundamental a la que no podemos renunciar.

Al respecto de la reforma, también se ha de recordar que la igualdad de condiciones tanto en la prestación de los servicios públicos como en el ejercicio de las actividades productivas y profesionales exige la búsqueda de la armonización en el tratamiento fiscal de la actividad económica y el empleo, preservando la unidad de mercado. Garantizar dicha armonización es requisito indispensable para mantener la cohesión territorial y social del país.

Finalmente se ha de recordar que la financiación autonómica no es un fin en sí mismo. El conjunto de administraciones debe tender a la eficacia del gasto público, siendo importante en este aspecto una clara distribución de competencias entre los distintos niveles de la Administración y una adecuada valoración de los servicios públicos atendiendo a sus costes reales, para que como resultado se ofrezcan prestaciones homogéneas de servicios para toda la población, independientemente de la comunidad autónoma en la que resida.

Ante la importancia de las consecuencias que se pueden derivar de la reforma del modelo de financiación, el Consejo Económico y Social de Andalucía ha entendido la necesidad de emitir el presente documento, en el que se realiza una descripción resumida del modelo de financiación de régimen común actualmente vigente, una valoración crítica del mismo desde el punto de vista de Andalucía y un conjunto de recomendaciones o propuestas con relación a cómo estima este Consejo que debería articularse dicho nuevo modelo.

1. EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA VIGENTE

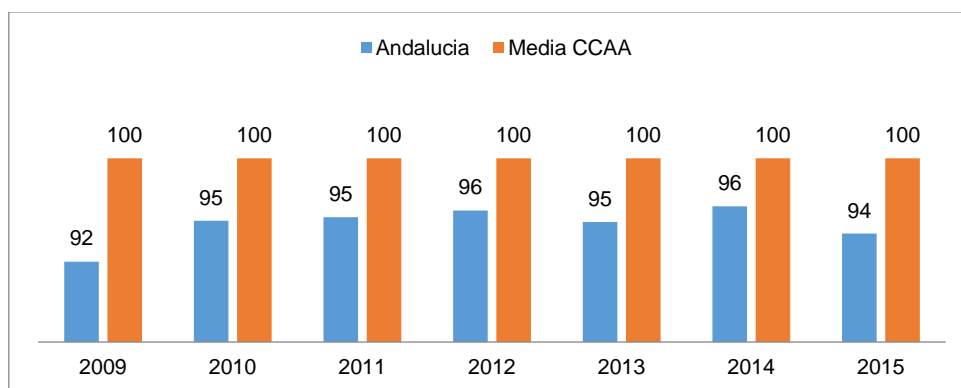
Breve descripción cuantitativa

Los ingresos provenientes del modelo de financiación suponían en 2014 el 59,9% de los recursos totales de financiación de la C.A. de Andalucía, así como el 85,1% del total de recursos no financieros (el 60,1% y el 86,4%, respectivamente, en el conjunto de CC.AA. de régimen común). Este dato pone de manifiesto la importancia del modelo de financiación autonómica en el funcionamiento ordinario de la Administración autonómica andaluza, así como su relevancia en cuanto a que incide directamente en el bienestar de la población andaluza, en la medida que posibilita el suministro de servicios públicos que componen el Estado del Bienestar y que suponen la mayor parte del presupuesto de la Junta de Andalucía.

Una aproximación a algunos datos sobre la financiación total de la C.A. de Andalucía y del resto de CC.AA. permite destacar las siguientes características:

1. Existe una preponderancia de los ingresos tributarios respecto a las transferencias en el conjunto de CC.AA. representando el 76,4% de la financiación total (en Andalucía, 62,1%).
2. En tanto la renta por habitante de Andalucía se sitúa por debajo de la media nacional y también del conjunto de CC.AA. de régimen común, Andalucía tiene una menor capacidad fiscal con relación a la media.

Gráfico 1. Evolución del total de recursos del sistema. En euros por habitante (Media CCAA régimen común = 100).

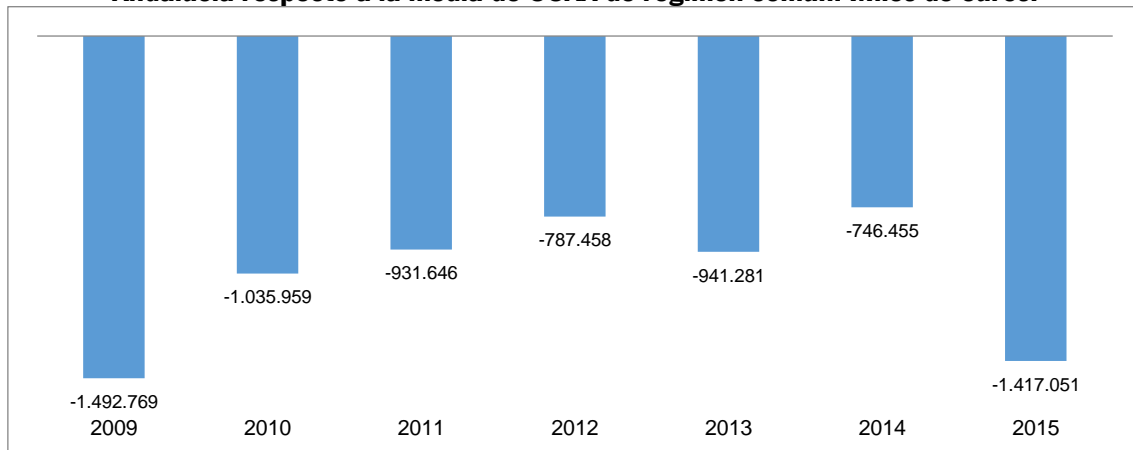


Fuente: Atienza Montero, Pedro (2017): "El sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común: una visión crítica desde Andalucía", mimeo.

El gráfico 1 muestra que el actual modelo de financiación ha producido una infrafinanciación para Andalucía respecto a la media de las CC.AA. de régimen común, en términos de euros por

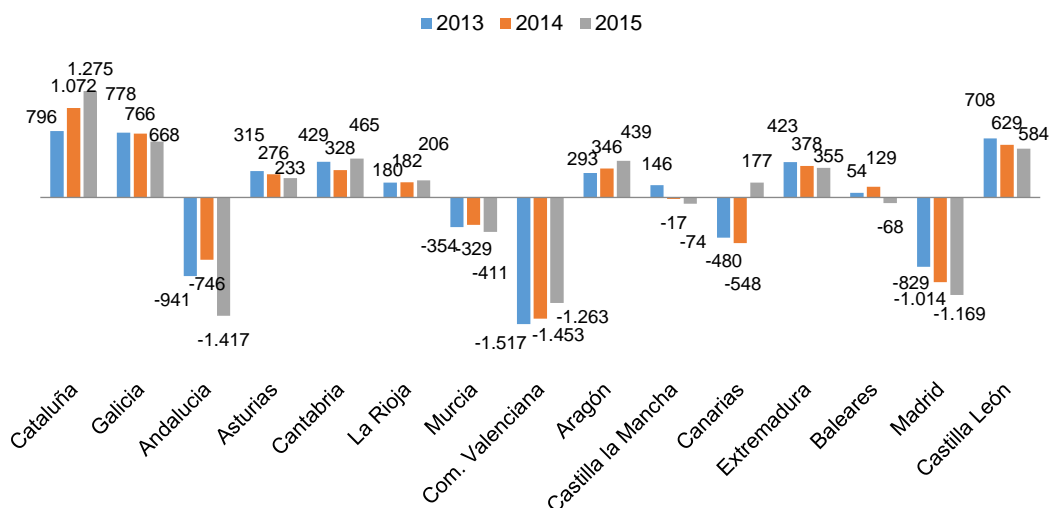
habitante, infrafinanciación que se sitúa en 8 puntos porcentuales en 2009, 5 puntos en 2010, 2011 y 2013, 4 puntos en 2012 y 2014 y 6 puntos en 2015. Esta situación para la C.A. de Andalucía se traduce en unas cuantías de infrafinanciación que oscilan entre cerca de 1.500 millones de euros en 2009 y cerca de 750 millones euros en 2014.

Gráfico 2. Total de recursos del sistema. Sobrefinanciación (+) o infrafinanciación (-) de Andalucía respecto a la media de CCAA de régimen común. Miles de euros.



Fuente: Atienza Montero, Pedro (2017): "El sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común: una visión crítica desde Andalucía", mimeo.

Gráfico 3. Recursos del sistema. Sobrefinanciación o infrafinanciación respecto a la media de CCAA de régimen común. Millones de euros.



Fuente: Atienza Montero, Pedro (2017): "El sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común: una visión crítica desde Andalucía", mimeo.

Por tanto, Andalucía es una de las cuatro CC.AA. perjudicadas en cuanto al reparto de los recursos totales del sistema de financiación de régimen común.

Los recursos del sistema de financiación autonómica. Descripción y cuantificación

El modelo de financiación de 2009, como los modelos anteriores, se estructura según el siguiente diseño. Primero se definen, para el año base, las necesidades globales de financiación de cada comunidad autónoma y posteriormente, se determinan los recursos del sistema para cubrir dichas necesidades de financiación, con la condición de que ninguna comunidad autónoma pierda con el cambio de modelo, de acuerdo con el principio de mantenimiento del *statu quo*.

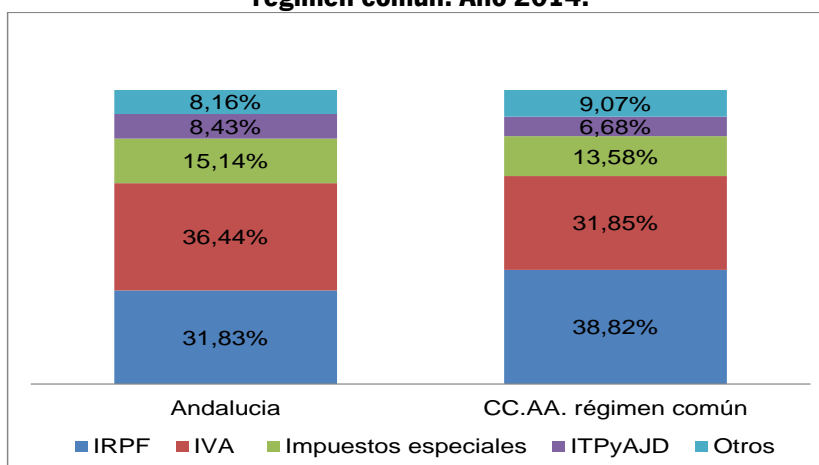
Los recursos del sistema son los siguientes (artículos 8, 9, 10 y 22 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre):

1.- Recursos Tributarios:

- Las tasas afectas a los servicios transferidos.
- Recaudación de tributos totalmente cedidos.
- La tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).
- El rendimiento cedido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).
- El rendimiento cedido de los Impuestos Especiales.
- El rendimiento cedido del Impuesto sobre la Electricidad.

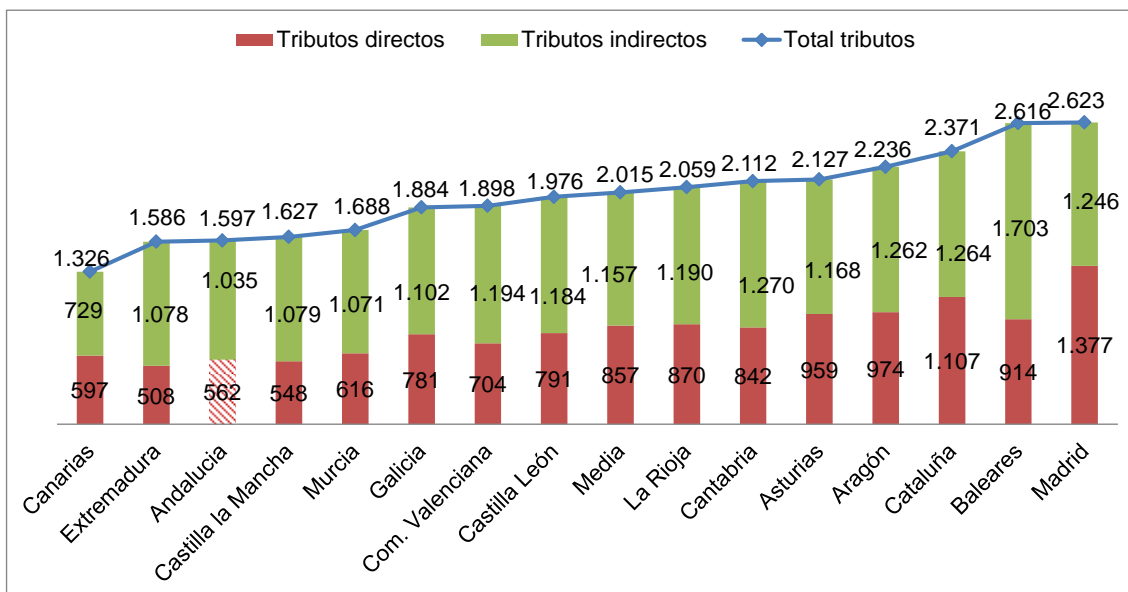
Los gráficos 4 y 5 ofrecen una visión de la capacidad tributaria por figura impositiva y también datos de recaudación por habitante.

Gráfico 4. Composición de la cesta de tributos de Andalucía y del conjunto de CC.AA. de régimen común. Año 2014.



Fuente: Atienza Montero, Pedro (2017): "El sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común: una visión crítica desde Andalucía", mimeo.

Gráfico 5. Total Tributos. Recaudación en euros por habitante. Año 2014.



Fuente: Atienza Montero, Pedro (2017): "El sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común: una visión crítica desde Andalucía", mimeo.

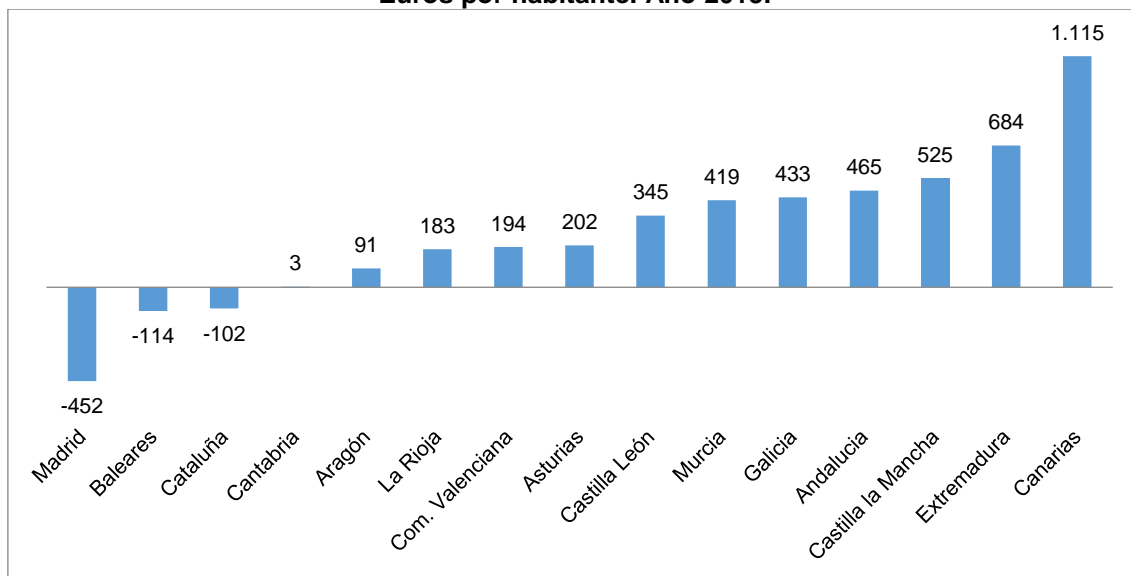
Dichos gráficos permiten concluir, en referencia a los tributos directos, que Andalucía es la tercera comunidad autónoma que menos recauda por tributos directos, después de Extremadura y Castilla-La Mancha y la diferencia entre Extremadura y la comunidad autónoma que más recauda, Madrid, es de cerca del triple. Este hecho tiene como principal explicación el predominio absoluto del IRPF entre los tributos directos ya que el 91% del total de recaudación por tributos directos proviene de este impuesto. Esta ordenación es un reflejo de las diferencias territoriales en términos de renta por habitante, con el hecho añadido de que las diferencias de recaudación por habitante se agrandan debido a la progresividad de este impuesto.

Los tributos indirectos presentan una pauta de reparto mucho más igualitaria, aunque Andalucía sigue situada en las posiciones de menor recaudación.

2. Recursos por transferencia

a) Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales: da cumplimiento al principio de nivelación parcial. Se trata de la transferencia explícita para financiar la nivelación de los servicios públicos fundamentales.

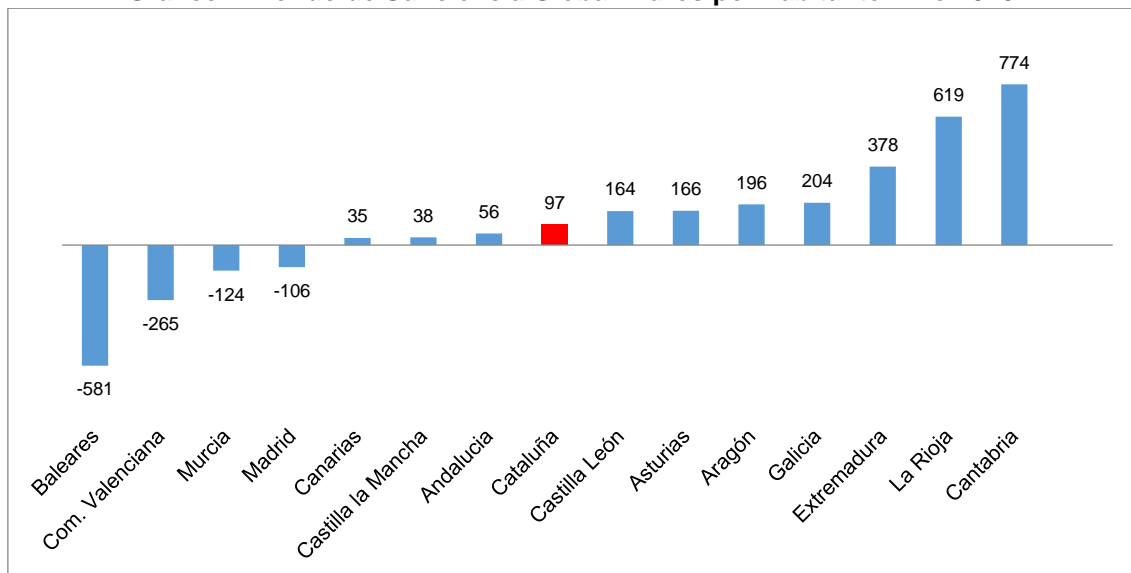
Gráfico 6. Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Euros por habitante. Año 2015.



Fuente: Atienza Montero, Pedro (2017): "El sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común: una visión crítica desde Andalucía", mimeo.

b) Fondo de Suficiencia Global: destinado a cubrir la diferencia entre las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma y la suma de la Capacidad Tributaria y la Transferencia del Fondo de Garantía que se le atribuyen en el año base.

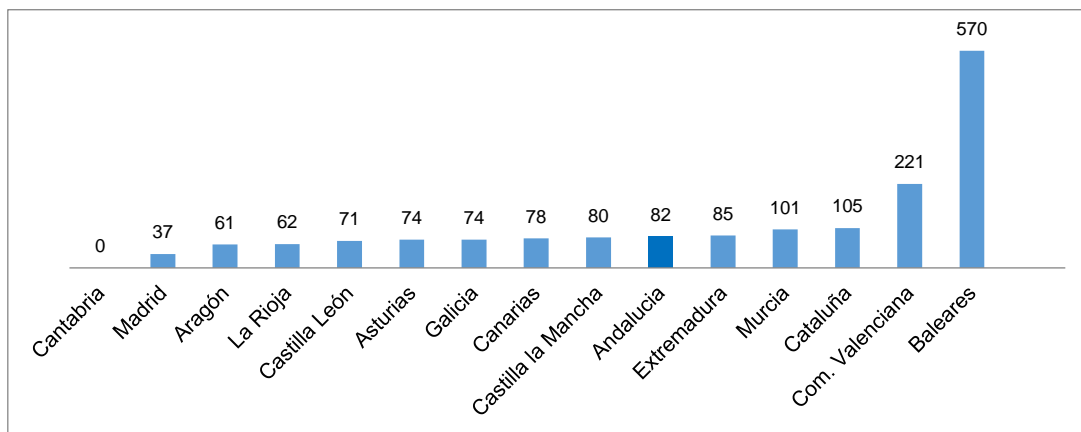
Gráfico 7. Fondo de Suficiencia Global. Euros por habitante. Año 2015.



Fuente: Atienza Montero, Pedro (2017): "El sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común: una visión crítica desde Andalucía", mimeo.

c) Fondos de Convergencia Autonómica (FCONV), compuestos por el **Fondo de Competitividad** y el **Fondo de Cooperación**. Tienen por objeto teórico aproximar las CC.AA. de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad, así como favorecer el equilibrio económico territorial de las CC.AA. (artículo 22 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre).

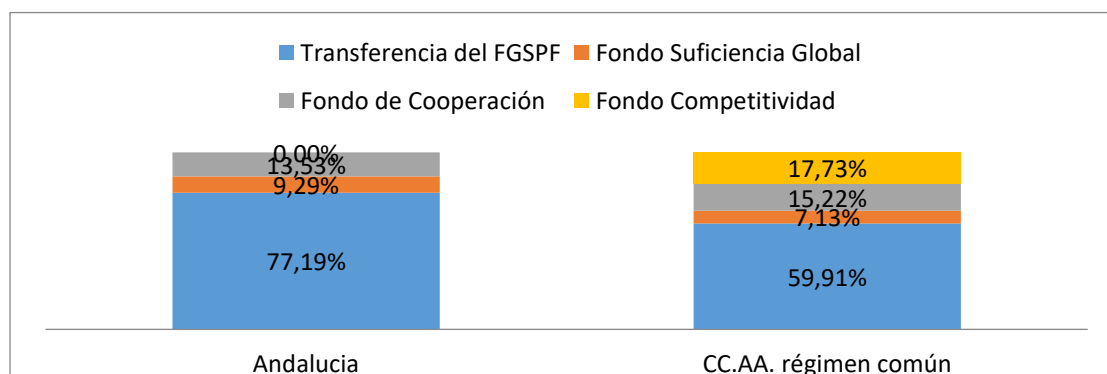
Gráfico 8. Fondos de Convergencia Autonómica. Euros por habitante. Año 2015.



Fuente: Atienza Montero, Pedro (2017): "El sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común: una visión crítica desde Andalucía", mimeo.

Por lo que se refiere a las transferencias del sistema de financiación autonómica, en el gráfico 9 se observa que en Andalucía existe un mayor peso porcentual de la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales que en el conjunto de CC.AA. y que, sin embargo, el peso de los Fondos de Convergencia en Andalucía es mucho menor que en la media, teniendo en cuenta además que Andalucía no participa en el Fondo de Competitividad.

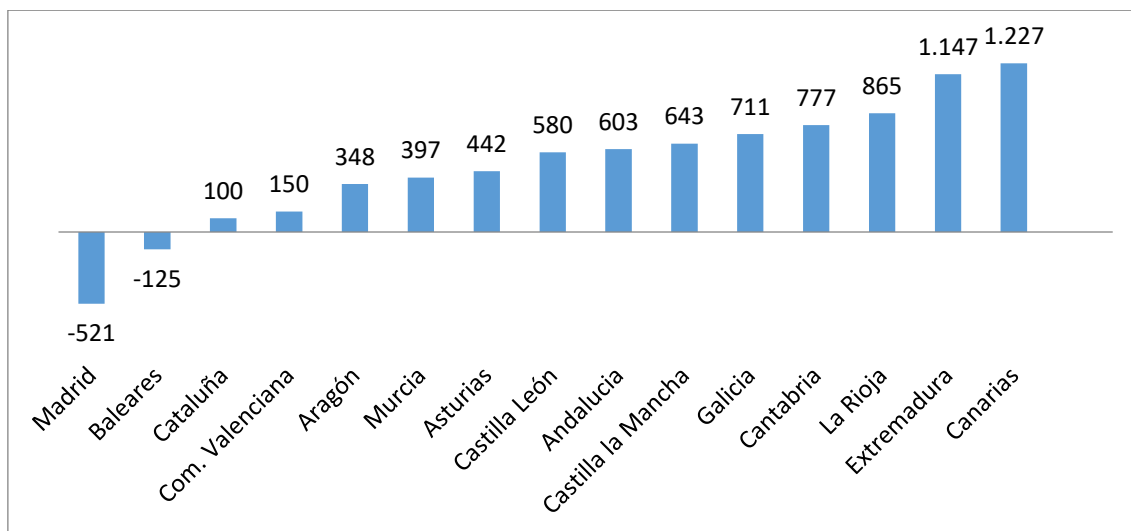
Gráfico 9. Las transferencias del sistema. Su distribución en Andalucía y en el conjunto de CC.AA. de régimen común. Año 2014.



Fuente: Atienza Montero, Pedro (2017): "El sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común: una visión crítica desde Andalucía", mimeo.

El reparto, en términos por habitante, del total de transferencias muestra una enorme disparidad, con dos CC.AA. con transferencias negativas, Madrid y Baleares. Andalucía se encuentra en una posición intermedia, percibiendo 603 euros, aproximadamente la mitad que las dos CC.AA. que perciben más, Extremadura y Canarias. En términos absolutos, Andalucía es la comunidad autónoma que percibe mayor importe de transferencias por encima de la media, 2.401 millones de euros, seguida por Canarias.

Gráfico 10. Total transferencias del sistema. Euros por habitante. Año 2015.



Fuente: Atienza Montero, Pedro (2017): "El sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común: una visión crítica desde Andalucía", mimeo.

2. ANÁLISIS CRÍTICO DEL MODELO VIGENTE

Antes de comenzar con el contenido propio de este apartado, es necesario recordar que la principal razón de ser de un sistema de financiación regional es ajustar la distribución interterritorial de los ingresos a las necesidades de gasto. Esta distribución debe cumplir con dos objetivos básicos:

Primero, garantizar que los niveles de gobierno subcentrales, en el caso que nos ocupa las CC.AA., tengan recursos suficientes para poder llevar a cabo sus competencias de gasto, es decir lograr un **equilibrio vertical** en el reparto de los recursos entre el Estado y las CC.AA., para lograr el principio de suficiencia financiera. Entre las críticas de las Comunidades Autónomas al modelo actual ocupan un lugar preferente las referidas a la insuficiencia de los recursos que este proporciona para financiar las competencias autonómicas, lo que se liga en muchos casos con la tesis de que existe un claro desequilibrio vertical en el reparto de los recursos públicos a favor del Estado.

Segundo, que los recursos se distribuyan horizontalmente entre las CC.AA. de tal forma que, cada una de ellas tenga la capacidad de suministrar los servicios públicos encomendados en niveles homogéneos a igualdad de esfuerzo fiscal. Es decir, que a mismo esfuerzo fiscal, misma carga fiscal para los ciudadanos, que las CC.AA. tengan la misma capacidad de suministrar dichos servicios, sin que se produzcan diferencias interterritoriales en la cuantía y calidad de suministro de los mismos, salvo las que deriven del ejercicio de su autonomía. Es decir, se trata de dar cumplimiento al **principio de equidad horizontal** entre los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos, dando cumplimiento al principio de nivelación horizontal.

Dadas las diferencias de renta existentes entre las Comunidades Autónomas españolas, la exigencia de una razonable igualdad en capacidad de gasto por unidad de necesidad, no permite diseñar el modelo de forma que todas ellas se financien enteramente con tributos cedidos que recaigan sobre sus propios ciudadanos, siempre que mantengamos los mismos porcentajes de cesión y, por tanto, requiere la utilización de transferencias de nivelación que, inevitablemente, tendrán un peso muy importante en la financiación de los territorios de menor renta.

Conocidos los resultados distributivos del modelo de financiación y aclarados sus objetivos, procede adentrarse en la valoración crítica. Para ello es necesario recordar que en España es ingente el número de obras científicas y técnicas que anualmente se publican sobre cuestiones referidas a la financiación autonómica y que son múltiples los especialistas de reconocido prestigio

en la materia. Ello se debe tanto al interés que suscita la cuestión como al hecho de que es habitual que gran parte de las instituciones financiadoras de la investigación consideren la cuestión como prioritaria. Además, es habitual que el Gobierno promueva la reunión de comités de expertos que aporten valoraciones sobre el modelo y futuras reformas y que las propias CC.AA., *motu proprio* o a requerimiento, elaboren informes técnicos y propuestas sobre financiación autonómica. El resultado es un sinfín de trabajos que permiten conocer cualquier aspecto técnico de los modelos de financiación y la valoración que los expertos tienen sobre los mismos.

Durante los últimos años, dado el retraso en la reforma, la proliferación de trabajos valorativos del actual modelo ha sido aún mayor, por lo que referirse a todos ellos requiere una exhaustividad que no procede en este momento. Solo citar, entre los más actuales que son de utilidad para establecer una valoración crítica del modelo vigente, además del *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica 2017*, los informes de valoración de las CC.AA., los números monográficos sobre financiación autonómica publicados por las revistas *Mediterráneo Económico* (2016, nº 30), *Revista de Estudios Regionales* (2016, nº 105) y *Papeles de Economía Española* (2015, nº 143) así como los trabajos de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y la Fundación Internacional Olof Palme y los de la Red de Investigadores en Financiación Autonómica y Descentralización Financiera en España (RIFDE). Éstos últimos incluyen además encuestas realizadas entre los investigadores especialistas en el tema.

Atendiendo a esta ingente información científica y técnica los principales puntos críticos del modelo vigente pueden resumirse de la forma siguiente:

- ❖ Excesiva **complejidad** y la **ausencia de un criterio distributivo claro**. El modelo recoge explícitamente cuatro fondos, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el Fondo de Suficiencia Global y los dos Fondos de Convergencia Autonómica: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, aunque un análisis más detallado del modelo permite observar la incorporación de otros nueve instrumentos que podemos categorizar como pseudofondos. Por tanto, en el modelo 2009, en la nivelación participan un total de trece fondos o pseudofondos, lo cual lo hace excesivamente complejo y con criterios de reparto contradictorios.

- ❖ **La existencia de regímenes de financiación diferentes, el común, el foral y el especial canario, no es neutral en términos distributivos**, sino que se produce un desequilibrio vertical en el reparto de recursos a favor de las CC.AA. forales que produce un claro desequilibrio horizontal, siendo la financiación por habitante de las haciendas forales muchísimo más elevada que la de las haciendas del régimen común. Es decir, en tanto no se consiga que el régimen de financiación sea neutral en la distribución de recursos, es imposible que exista equidad horizontal entre las CC.AA. y sus ciudadanos.
- ❖ **En cumplimiento del principio de *statu quo***, siempre se ha respetado el reparto originario de recursos derivado del método del “coste efectivo” y **nunca se ha hecho un esfuerzo para un cálculo objetivo, con fundamentación técnica, de las necesidades reales y objetivas de gasto de las CC.AA.** En la primera fase de nivelación lo que se hace es definir la cuantía inicial a recibir por cada comunidad autónoma en 2009, conservando los recursos obtenidos según el modelo anterior, *statu quo* (SQ), y añadiéndoles los procedentes de los cinco primeros pseudofondos denominados como Recursos Adicionales (RA).
- ❖ Conforme se fueron transfiriendo las competencias de educación y de sanidad a las CC.AA. del artículo 143, se aceptó implícitamente que la forma de conseguir un equilibrio horizontal equitativo era recurrir al concepto de población ajustada. Sin embargo, aunque las variables y ponderaciones recogidas en el concepto de población ajustada son un método objetivo y fundado de medición de las necesidades de gasto, **el reparto real del total de recursos no respeta el reparto derivado de la aplicación de la población ajustada.** En Andalucía, en el primer año del modelo, 2009, ya se producía una infrafinanciación del 3,6%.
- ❖ El actual modelo de financiación **no corrige las divergencias de financiación por habitante ajustado que se producen a lo largo de su evolución temporal.** En otras palabras, no corrige los problemas de desequilibrio financiero horizontal dinámico cuya causa principal se centra en el procedimiento de actualización de las variables de reparto respecto al valor en el año base. Es decir, no se reparten las necesidades de financiación en el año base según la población ajustada, sino que es el Fondo de Garantía el que lo hace anualmente. En segundo lugar, también **produce desequilibrio**

dinámico la divergente tasa de evolución de los distintos recursos de financiación. Todo esto desemboca en que la financiación de las CC.AA. a lo largo de los años no siga un criterio razonable y consensuado de estimación de las necesidades de financiación como puede ser el de la población ajustada. En definitiva, la evolución dinámica del modelo no está bien definida y la manera de estimar el Fondo de Suficiencia en el año base y su regla de evolución hace que no haya garantía alguna de convergencia de la distribución real hacia la población ajustada.

- ❖ **La nivelación parcial**, esto es, que sólo se pretenda nivelar los recursos destinados a los llamados servicios públicos “fundamentales”, **y la implantación encubierta de un nuevo principio alegal y inconstitucional de ordinalidad, hacen que no se garantice el principio de suficiencia e impiden que se garanticen los recursos necesarios en condiciones de igualdad** para el acceso a los servicios de competencia autonómica por parte de toda la ciudadanía, con independencia de su lugar de residencia.
- ❖ La introducción de fondos de participación restringida, como los **Fondos de Convergencia Autonómica, añaden complejidad y opacidad al modelo y éste acaba ofreciendo resultados distributivos aún más contradictorios con la población ajustada.** Con estos fondos se ha tratado de enmascarar el objetivo de alterar la distribución resultante de la aplicación de la población ajustada con el único fin de beneficiar a determinadas CC.AA. en perjuicio de otras.
- ❖ La recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales se introdujo en los modelos de financiación, al igual que en otros países, para estimular el esfuerzo fiscal, ya que toda recaudación real que se sitúe por debajo de la establecida como objetivo por la recaudación normativa supone una disminución de ingresos para la C.A. en cuestión. El problema se encuentra en que en nuestro país **la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales no se calcula tomando una base impositiva estándar y un tipo impositivo estándar, de forma que el dato no responde a un verdadero esfuerzo fiscal homogéneo.**
- ❖ **El ejercicio de las competencias normativas respecto a los tributos cedidos está produciendo disminuciones en el gravamen y en la recaudación como**

- consecuencia de la competencia fiscal**, sobre todo en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones. En tanto no existan definiciones de bases imponibles homogéneas y tipos de gravamen mínimos, es decir, un sistema de armonización fiscal de los tributos cedidos no cesará este proceder insolidario de determinadas CC.AA.
- ❖ La crisis económica y las políticas de recortes han hecho que el endeudamiento público se haya convertido en los últimos años en un recurso más de financiación. **La ausencia de criterios de distribución de los objetivos de déficit entre las CC.AA., coherentes y ajustados a la capacidad efectiva de pago de las mismas, produce una distribución arbitraria de la capacidad de gasto y del endeudamiento** y una fuente más de desequilibrio horizontal estático. La arbitrariedad en el reparto del endeudamiento se ha extendido a la distribución del recurso al endeudamiento vía fondos de rescate implementados por el Estado, Fondo de Liquidez Autonómica y Fondo de Financiación de Pago a Proveedores.
 - ❖ Finalmente, además de los puntos críticos del modelo de financiación es necesario tener en cuenta las anomalías que afectan a otros recursos que, aunque fuera del modelo, también financian a las CC.AA. y requieren atención para que no actúen como mecanismos de compensación contrarios a los criterios distributivos. En este sentido **hay que tener en cuenta la escasa dotación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), la distribución en determinados casos arbitraria de los recursos europeos y los convenios de inversión y la ausencia de mecanismos explicitados de cálculo de las partidas presupuestarias que financian las competencias no homogéneas.**

3. PROPUESTAS SOBRE LA REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

En función de todo lo anterior, el Consejo Económico y Social de Andalucía, entiende necesario pronunciarse en el siguiente sentido con motivo de la próxima reforma del Modelo de Financiación Autonómica:

❖ Sobre el marco de la reforma del modelo:

1. La financiación autonómica debe ser tratada como una cuestión de interés general para Andalucía. Debemos proseguir en los esfuerzos puestos en marcha para articular, en el menor tiempo posible, un gran consenso político y social en defensa de un nuevo modelo de financiación, equilibrado para todos, que no perjudique a nuestra Comunidad, que permita desarrollar plenamente nuestro Estatuto de Autonomía e impulsar el progreso de Andalucía, y que garantice la igualdad entre la ciudadanía, así como la convergencia de Andalucía con el conjunto de los territorios de nuestro país.
2. La reforma del modelo debe realizarse de forma urgente y debe implicar un aumento sustancial de recursos para el conjunto de las comunidades autónomas, dado que han sido éstas y los servicios públicos del Estado del Bienestar los que han sufrido los principales efectos de las políticas de austeridad.
3. La reforma del modelo de financiación debe ir acompañada de:
 - Una reforma de la financiación de las Administraciones Locales (AA.LL.) que garantice la suficiencia de estas.
 - Las correspondientes reformas legales que eliminen las medidas excepcionales que en su día se adoptaron en materia presupuestaria, y que limitan la autonomía de CC.AA. y AA.LL. como el techo de gasto, el límite de la masa salarial, el límite a la tasa de reposición, etc.
 - Un pacto de lealtad institucional reforzado, que debería incorporarse en la próxima reforma constitucional cuando ésta se produzca, que garantice que los efectos de las decisiones sobre los ingresos tributarios recaen al completo sobre la propia Administración que las adopta y no sobre los restantes niveles de gobierno.

- Una reforma del FCI que actualice su dotación de forma que compense la pérdida de recursos europeos que ha supuesto la ampliación de la UE, y que fije su dotación en porcentaje del PIB nacional.
 - Una reforma del sistema fiscal que produzca un efectivo cumplimiento del artículo 31 de la Constitución, haciendo que toda la ciudadanía contribuya al sostenimiento de los gastos públicos con arreglo a su capacidad económica y mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad.
4. La reforma que se realice debe simplificar sustancialmente el modelo de financiación, de forma que la aplicación de este tenga resultados predecibles y coherentes con los criterios de reparto propuestos. El nuevo modelo de financiación debe ser simple, transparente y coherente.

❖ **Sobre la distribución de recursos entre niveles de administración:**

5. Hasta la fecha, el sistema de financiación de régimen común ha mantenido un déficit de financiación sistemático para las CC.AA. El nuevo modelo debe garantizar la suficiencia de financiación en todos los niveles de gobierno y, por tanto, el sistema debe ser equilibrado en términos verticales.
6. El desequilibrio ha sido aún mayor durante la crisis económica, que unida al mal diseño y funcionamiento del actual modelo, ha dado lugar a que el desequilibrio vertical repercuta fundamentalmente en determinadas CC.AA. financiadas muy por debajo de la media, generando una suerte de nueva “deuda histórica”. El nuevo modelo debe incluir un mecanismo de compensación de dichas CC.AA.
7. La estabilidad del equilibrio vertical requiere que la financiación del conjunto de las CC.AA. deba fijarse en una proporción del PIB, garantizando que las reformas fiscales promovidas por el Gobierno no afecten a sus recursos.

❖ **Sobre los criterios de reparto de los recursos:**

8. La existencia de regímenes de financiación distintos (general, foral y especial canario) no debe dar como resultado, financiación excedentaria para las CC.AA. de un régimen e insuficiente para las de otros, tal como ha venido ocurriendo hasta la fecha. El mecanismo para garantizarlo es que el cupo/aportación del sistema foral se calcule

atendiendo a la financiación que obtendrían las CC.AA. forales según el régimen general y que se siga un proceso de ajuste temporal a largo plazo hasta que la financiación resultante de ambos sistemas sea homogénea.

9. La distribución de recursos resultante del nuevo modelo de financiación debe garantizar la suficiencia financiera de todas y cada una de las CC.AA.
10. El modelo debe garantizar la igualdad de la ciudadanía con independencia de su residencia, de forma que las diferencias territoriales de trato se deban, única y exclusivamente, a decisiones de gasto y de impuestos propias de las CC.AA. en el uso de su autonomía, y no a las diferencias de renta y riqueza, ni a tratamientos legales privilegiados.
11. La ordinalidad no es un principio constitucional, ni está justificada técnicamente. Dicho concepto no es más que un modo encubierto de conseguir que la distribución de recursos financieros entre las CC.AA. otorgue más financiación a aquellas que cuenten con un mayor PIB per cápita, sin atender ni a la igualdad ni a la suficiencia. Es imposible garantizar estos dos principios si se aplica la ordinalidad, por lo que la ordinalidad no debe incorporarse en el modelo de financiación.
12. El criterio de mantener el *statu quo* produce financiaciones desiguales, injustificadas e incoherentes con los criterios de reparto y con los principios de suficiencia e igualdad. El modelo de financiación no debe atender, por tanto, en su distribución, al mantenimiento del *statu quo*.

❖ **Sobre la organización del modelo de financiación:**

13. La denominación “servicios fundamentales” y su garantía distorsionan el concepto de financiación autonómica, pues limitan la suficiencia vía nivelación a determinadas competencias, dejando una parte importante de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sin dicha garantía. El nuevo modelo de financiación debe nivelar la totalidad de los servicios públicos comunes, de lo contrario es imposible garantizar la suficiencia.
14. El modelo actual de financiación dispone de un nivel de complejidad que lo hace incomprensible y difícilmente previsible, de forma que las liquidaciones anuales

originan todos los años conflictos institucionales. Para garantizar la simplicidad y la transparencia, el nuevo modelo debe incluir únicamente una transferencia de nivelación que actúe como mecanismo de cierre del mismo, y que determine el resultado distributivo final atendiendo a los criterios de reparto establecidos.

15. Para el cálculo de la necesidad de financiación de cada C.A. el nuevo modelo debe atender a las necesidades reales de gasto y a la capacidad recaudatoria efectiva de cada C.A., puesto que tanto unas como otra determinan la financiación necesaria para mantener el acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad para toda la población española.
16. Para tener en cuenta las necesidades reales de gasto, el nuevo modelo debe establecer un índice de reparto (el concepto de población ajustada si así se estima oportuno) que atienda a las diferentes poblaciones afectadas y las características de sus necesidades según el tipo de gasto, y a las diferencias en el coste de prestación de los servicios.
17. Para tener en cuenta la capacidad recaudatoria efectiva de cada comunidad autónoma no es adecuado el concepto de recaudación normativa actual, ya que aplica un sistema de cálculo rudimentario, obsoleto e incoherente con la información fiscal disponible en la actualidad. El nuevo modelo debe sustituir el cálculo de la recaudación normativa de tributos cedidos tradicionales por un sistema de recaudación estándar que tenga en cuenta las diferencias en las bases impositivas y en los tipos medios efectivos respecto de los estándares.
18. La financiación de las competencias no comunes y los convenios de inversión, en la actualidad, no están reglados y producen situaciones de distribución arbitraria. Es necesario que estos recursos adicionales se encuentren debidamente regulados para evitar dichas situaciones.

❖ **Sobre la recaudación y el endeudamiento:**

19. Uno de los principales problemas que más claras situaciones de injusticia produce, y que está dando lugar a la pérdida de recursos tributarios, es la ausencia de un sistema armonizado de fiscalidad. Los tributos cedidos totalmente deben estar armonizados, de forma que las CC.AA. tengan limitada su capacidad fiscal a la baja, ya que, de lo

contrario, la competencia fiscal conlleva la desaparición de esas fuentes tributarias sometidas a competencia fiscal.

20. El objetivo de déficit debe asignarse entre niveles de gobierno y dentro de cada nivel de gobierno atendiendo a los ingresos ordinarios de cada Administración, ya que son estos los que marcan la capacidad efectiva de pago de la deuda.
21. El sistema debe incluir un mecanismo que posibilite y dé derecho a las CC.AA. a la emisión de deuda mancomunada y/o garantizada por el Estado, en un nivel definido anualmente en proporción a las posibilidades efectivas de pago que determinan sus ingresos ordinarios.
22. El Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) es un instrumento transitorio de financiación que debe desaparecer, una vez finalizada la crisis, sin que se produzca condonación alguna de la deuda, y los ingresos implícitos por el tipo de interés no abonado deben tenerse en cuenta en el cálculo de las compensaciones por financiación inferior a la media. Las cantidades implícitamente recibidas por dicho concepto deberían compensarse con dotaciones dedicadas a amortizar la deuda del FLA.