

**INFORME DEL COMITÉ TÉCNICO PERMANENTE DE EVALUACIÓN DE  
VALORACIÓN DE LOS DISTINTOS ASPECTOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA  
DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN  
Y CIUDADES CON ESTATUTO DE AUTONOMÍA**

# ÍNDICE

<b>Antecedentes</b> .....	<b>3</b>
<b>Diagnóstico</b> .....	<b>5</b>
<b>Sostenibilidad del Estado de Bienestar</b> .....	<b>10</b>
<b>Nivelación vertical y lealtad institucional</b> .....	<b>15</b>
Nivelación vertical .....	15
Lealtad institucional .....	21
<b>Recursos y estructura de fondos</b> .....	<b>22</b>
<b>Capacidad tributaria</b> .....	<b>23</b>
Composición de la capacidad tributaria y porcentajes de cesión en el próximo Modelo .....	24
Modificación de la regulación de los tributos cedidos .....	25
Ámbito de ejercicio de las competencias normativas de las CCAA en los tributos cedidos .....	27
Determinación de los valores normativos de los tributos cedidos .....	29
<b>Población ajustada</b> .....	<b>30</b>
Variables poblacionales .....	32
Ponderaciones de los bloques .....	34
Variables correctivas .....	34
<b>Fondos del Sistema de Financiación</b> .....	<b>35</b>
Principios de equidad y corresponsabilidad fiscal .....	36
Fondos de Nivelación .....	38
a) Fondo Básico de Financiación (FBF) .....	39
b) Fondo de Nivelación Vertical (FNV) .....	41
Fondo para la financiación de las competencias no homogéneas .....	43
Fondo para instrumentar la garantía de statu quo .....	44
<b>Evolución de los recursos y fondos del Modelo</b> .....	<b>46</b>
<b>Pagos del Sistema: Entregas a cuenta y Liquidación</b> .....	<b>49</b>
<b>Especialidades de Canarias, Ceuta y Melilla</b> .....	<b>51</b>
<b>Otros aspectos</b> .....	<b>53</b>
Sostenibilidad de la deuda y mecanismos de liquidez .....	53
Otras cuestiones .....	55

## **Antecedentes**

El vigente Sistema de Financiación Autonómica (SFA) se rige por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

En la disposición adicional séptima de esta última Ley se prevé en relación con la reforma del Modelo lo siguiente:

*“El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema.”*

No obstante, antes de la constitución y desarrollo de las funciones del Comité Técnico Permanente de Evaluación (CTPE), han tenido lugar una serie de actuaciones que han conformado los antecedentes del proceso de revisión y reforma del Modelo, a los que debe hacerse referencia.

En primer lugar, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (CPFF) acordó el 21 de marzo de 2013 la creación de un Grupo de Trabajo en el seno del CTPE, al que se le encomendó la función de analizar el efecto de la aplicación del Sistema de Financiación, al objeto de elevar dicho análisis al CTPE. Este Grupo de Trabajo desarrolló sus funciones entre enero de 2014 y abril de 2016 y concluyó su labor con la emisión del Informe global sobre los estudios presentados por las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre el análisis del efecto de la aplicación del Sistema de Financiación previsto en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

Además, en la Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada el 17 de enero de 2017, se acordó la creación de una Comisión de Expertos cuyo objeto sería la realización de los análisis necesarios para la formulación posterior del nuevo Modelo de Financiación Autonómica que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos.

La Comisión de Expertos se constituyó mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017 y desarrolló sus trabajos hasta julio de 2017, fecha en la que concluyó sus

funciones mediante la emisión de un informe en el que se recogen sus propuestas y conclusiones.

Tras ello, de acuerdo con lo señalado en la disposición adicional séptima de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, y en el Acuerdo de la Conferencia de Presidentes, corresponde al Comité Técnico Permanente de Evaluación, partiendo de la base de los análisis de la Comisión de Expertos, desarrollar sus funciones de valoración de los elementos estructurales del Sistema para informar sobre las modificaciones que se deban someter a la consideración del CPFF para el acuerdo en este órgano de un nuevo Modelo.

Si bien la creación del CTPE, en los términos antedichos, tuvo lugar en la propia Ley 22/2009, de 18 de diciembre, la regulación de su composición y de sus normas básicas de funcionamiento se integró en el artículo 12 del Reglamento interno del CPFF por Acuerdo 10/2013 de dicho Consejo.

La sesión constitutiva del mismo se celebró el 2 de noviembre de 2017 y desde entonces sus reuniones se han venido celebrando prácticamente con periodicidad quincenal.

Debe tenerse en cuenta que una parte de las tareas que tiene asignadas el CTPE, en concreto las de diagnóstico del vigente Modelo de Financiación, ya se habían llevado a cabo en el Grupo de Trabajo del CTPE. Por tanto, disponiéndose ya del diagnóstico, las funciones del Comité han quedado centradas en el estudio y debate de las conclusiones sobre el Modelo y las propuestas de mejora de la Comisión de Expertos, para concluir a su vez, en los más amplios términos de consenso posible, sobre cuáles han de ser las propuestas de modificación del Modelo que se han de someter al acuerdo del CPFF.

En consecuencia, el objeto de este informe es recoger el resultado de los debates suscitados en el seno del CTPE así como la posición de la Administración General del Estado (AGE) sobre las líneas básicas configuradoras del Sistema de Financiación, fijada teniendo en cuenta las propuestas y recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre las que se ha deducido un elevado grado de consenso así como aquellos otros aspectos tratados en el CTPE que han tenido un respaldo mayoritario de sus miembros. Asimismo, se reflejan las cuestiones y propuestas que han quedado abiertas y que habrán de ser objeto de negociación y búsqueda de acuerdo para especificar los términos concretos que permitan materializar el nuevo Sistema de Financiación.

## **Diagnóstico**

Para avanzar en el análisis de los elementos estructurales del SFA que deberían ser modificados es imprescindible analizar con detenimiento las consecuencias de la aplicación del vigente SFA.

En este sentido, y con el ánimo de anticipar los trabajos encomendados al CTPE, el CPFF creó, como ya se ha señalado, el Grupo de Trabajo del CTPE para que llevara a cabo el análisis del efecto de la aplicación del Sistema de Financiación.

En el ámbito de este Grupo de Trabajo, las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía trasladaron a la Secretaría del CPFF sus estudios sobre la aplicación del Modelo de Financiación vigente, pues se consideró fundamental que en el diagnóstico del vigente Modelo realizado por el Grupo de Trabajo, que supuso la primera fase del proceso de revisión del Sistema, se partiera exclusivamente de las conclusiones formuladas por las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Estos estudios fueron posteriormente objeto de análisis, valoración y refundición por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

El Informe del Grupo de Trabajo recoge, por tanto, una síntesis de las principales cuestiones e ideas reflejadas en los estudios autonómicos.

Según se recoge en su introducción, el Informe del Grupo de Trabajo se vertebró en torno a la valoración del cumplimiento de los tres grandes principios que han de orientar el Modelo de Financiación y que fueron objeto de análisis en los diferentes estudios autonómicos presentados. Estos son el principio de suficiencia, vinculado fuertemente a la nivelación vertical; el principio de equidad, como garantía de la nivelación horizontal; y el principio de corresponsabilidad fiscal.

En relación con dichos principios cabe destacar las siguientes conclusiones principales que se extrajeron de los trabajos presentados por las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía:

- **Suficiencia y nivelación vertical**: La mayoría de análisis autonómicos señalan que el Sistema ha adolecido de un problema de suficiencia que ha incidido en el impulso del Estado de Bienestar. Para llegar a esta conclusión, en los análisis se utilizaron distintas perspectivas:

Desde la óptica del ingreso, en muchos estudios se indica que el comportamiento de los ingresos tributarios del Estado ha sido mejor que el comportamiento de los que corresponden a las CCAA y se ha precisado que la intensidad de la caída de recursos no ha sido homogénea entre CCAA. También se ha analizado la incorporación de recursos adicionales y cuál ha sido su efecto en la práctica, así como el impacto que ha podido

tener en estos años de aplicación del Modelo la coyuntura económica, impacto que ha estado marcado por la fuerte caída recaudatoria y posterior cambio de tendencia.

Desde la perspectiva del gasto, se ha analizado el ajuste que han tenido que hacer las CCAA, fundamentalmente en servicios públicos fundamentales (SPF), y se ha comparado con el ajuste que en estos años ha realizado la Administración General del Estado.

También dentro de este epígrafe ha sido objeto de especial atención el Fondo de Suficiencia Global. Se ha analizado en qué medida éste ha contribuido a garantizar la suficiencia autonómica y las implicaciones de que el fondo esté orientado a garantizar el statu quo. También se ha resaltado la incidencia que en el Fondo han tenido las variaciones del ITE y los ajustes que se han producido en el mismo como consecuencia de las revisiones por variación de tipos impositivos del IVA y de los IIEE, considerando que éstas han desvirtuado la configuración del Fondo.

- Equidad y nivelación horizontal: El cumplimiento de este objetivo se ha analizado desde diversas ópticas, desde las que se han identificado como elementos que han complicado su consecución la garantía del statu quo, la forma en la que se han incorporado los recursos adicionales o el diseño de los Fondos de Convergencia Autonómica. En cuanto a cuál es el indicador adecuado para medir los resultados del Sistema en términos de equidad o cuál es el grado de nivelación que el Sistema persigue para ver si la nivelación alcanzada es la adecuada y, en consecuencia, si las diferencias entre CCAA son admisibles, las consideraciones han sido diversas, lo que ha conducido a conclusiones diferentes que, no obstante, han de ser un punto de partida importante para la configuración del nuevo Modelo.

Especial atención dentro de este apartado ha merecido el Fondo de Garantía. Aunque se han señalado tanto sus bondades como sus puntos débiles, en general se concluye que es necesario que exista un fondo de nivelación similar, así como que la población ajustada ha supuesto un avance para distribuir los recursos equitativamente entre las distintas CCAA, sin perjuicio de que se deba intentar mejorar la configuración de dicho fondo y la medición de dicha variable.

En relación con la equidad y nivelación horizontal, también han sido objeto de análisis los Fondos de Convergencia Autonómica, con respecto a los cuales se han destacado múltiples aspectos de su configuración, funcionamiento, contribución o perjuicio a la nivelación y equidad, etc. Si bien se han identificado aspectos positivos de estos fondos, también se ha destacado que han aportado complejidad y falta de previsibilidad al Sistema.

- Corresponsabilidad fiscal: En algunos estudios se han señalado limitaciones en el cumplimiento de este principio, como las limitaciones que existen en las posibilidades reales de ejercicio de sus competencias normativas, las limitaciones para que el ejercicio de las competencias normativas se traduzca en la obtención de mayores recursos en un tiempo razonable o el desigual impacto sobre la recaudación que el ejercicio de sus competencias normativas tiene para las distintas CCAA.
- En este apartado también deben señalarse otros aspectos problemáticos que se han destacado, como el procedimiento de determinación de los índices de imputación de la recaudación basados en el consumo interior, el método de determinación del valor normativo de los tributos no sujetos a liquidación y la especial caída de la recaudación sufrida en estos tributos.

Asimismo, se destaca en el Informe otras cuestiones como la controversia sobre la formulación del principio de lealtad institucional recogida en la LOFCA, ciertas mejoras que podrían introducirse en la configuración del sistema de entregas a cuenta y liquidación o la complejidad de la que adolecen los mecanismos del vigente Sistema.

El Informe del Grupo de Trabajo en el que se recogen estas conclusiones manifestadas por las Comunidades, así como los estudios y análisis autonómicos en los que se sustenta, se pusieron a disposición de la Comisión de Expertos para que pudieran servir de base a sus trabajos.

Por su parte, la Comisión de Expertos, además de señalar que la principal crítica de las CCAA al Modelo actual ha sido la de que no ha proporcionado durante sus años de aplicación recursos suficientes para financiar la totalidad de las competencias autonómicas, ha identificado como problemas principales del vigente Sistema de Financiación los siguientes:

- El contexto de crisis económica habido durante sus años de aplicación ha puesto de relieve sus limitaciones a la hora de proporcionar los ingresos necesarios para hacer frente a los gastos competencia de las CCAA.
- El Modelo se percibe como excesivamente complicado y poco transparente.
- Los fondos que integran el Modelo vigente generan una distribución de la financiación por habitante ajustado que no solo responde a las diferencias en los indicadores de las necesidades de gasto y en las capacidades fiscales, sino que refleja también la aplicación del criterio de *statu quo* y del criterio de coste efectivo aplicado en el momento del traspaso de cada competencia.

- El Modelo de Financiación se configura como un marco institucional que atribuye a las CCAA un nivel mejorable de autonomía de ingreso y de responsabilidad fiscal.
- Se percibe que el Sistema carece de los mecanismos suficientes para asegurar que se mantiene un cierto equilibrio en el reparto vertical de recursos entre Administraciones de modo que las CCAA que deseen aumentar su volumen de gasto por encima del nivel garantizado de referencia cuenten con instrumentos para ello. Por eso, es necesario aumentar el margen de decisión fiscal de las Haciendas autonómicas y generar incentivos positivos al cumplimiento de los límites de déficit fijados.
- Destaca asimismo la necesidad de mejorar los mecanismos de estabilización que proporciona el Sistema para poder afrontar crisis fiscales como la vivida.
- Subraya la Comisión de Expertos algunas propuestas de mejora de la normativa que regula los impuestos cedidos.
- Por último, la Comisión identifica ciertos elementos mejorables no sólo en el ámbito estricto del SFA sino también en la configuración de otros elementos y mecanismos a través de los que se instrumenta la coordinación de las relaciones financieras entre la AGE y las CCAA.

Para alcanzar estas conclusiones, la Comisión de Expertos analiza la financiación de cada Comunidad desde una perspectiva estática y dinámica, así como el comportamiento del global de los ingresos y de los gastos de las CCAA, de la AGE y de la Seguridad Social.

Dentro de estos análisis destacan los encaminados a verificar el cumplimiento o incumplimiento del principio de suficiencia y la consiguiente adecuación de la nivelación vertical.

En este análisis, la Comisión de Expertos ha destacado que cuando se estudia si el SFA da cumplimiento al principio de suficiencia se hace desde perspectivas diferentes que hacen que se llegue a conclusiones distintas, lo que pone de manifiesto que no existe una interpretación única de lo que el cumplimiento de este principio implica. No obstante, existe consenso en que la distribución de recursos entre Administraciones la determina un acuerdo político entre las instituciones implicadas, por lo que analizar si un determinado SFA ha proporcionado o no el equilibrio acordado requiere comprobar si la distribución vertical de recursos durante la aplicación del SFA ha respondido al criterio consensuado en el momento de su aprobación.

El actual SFA, aprobado en 2009, parte de un Acuerdo de Estado acerca de la distribución de recursos públicos y la atribución de facultades tributarias entre niveles de gobierno en función

de los niveles de gastos a cubrir por la Administración Central y las CCAA para el ejercicio de sus respectivas competencias.

Los resultados de este acuerdo financiero han estado marcados decisivamente por una grave crisis fiscal que hizo imposible mantener los niveles absolutos de financiación que el vigente modelo recogía en su año base. No obstante, un análisis en términos relativos permite examinar si los porcentajes de reparto de los recursos entre las AAPP que resultaron del acuerdo adoptado tras la incorporación de los recursos adicionales al Sistema, se han mantenido. De ese análisis, si se considera el conjunto de las Administraciones Centrales frente a las CCAA, se concluye que las CCAA han visto reducidos sus porcentajes de participación en los recursos públicos respecto del acordado, mientras que la Seguridad Social ha incrementado su porcentaje, gracias en parte a las transferencias adicionales recibidas de la AGE. No obstante, si se comparan los recursos de la AGE, netos de transferencias a la Seguridad Social, y los de las CCAA se constata que el porcentaje de participación de estas últimas se ha incrementado respecto del acordado.

Además, y teniendo en cuenta el mandato realizado por la Conferencia de Presidentes, enmarcado dentro de un Acuerdo sobre la sostenibilidad del Estado del Bienestar, la garantía de sostenibilidad del Estado del Bienestar a través de una adecuada financiación de los SPF, ha sido también uno de los aspectos relevantes tratados por la Comisión.

En concreto, tras analizar los SPF gestionados por la Seguridad Social y los gestionados por las CCAA, se llega a la conclusión de que los problemas de financiación de unos y otros SPF no se han solucionado en los mismos términos. Mientras que en la Seguridad Social la existencia del Fondo de Reserva y las transferencias de la AGE para cubrir los déficits que se han ido produciendo han permitido mantener los niveles de gasto, la evolución de los recursos procedentes del vigente SFA ha condicionado los recursos dedicados a importantes funciones del Estado del Bienestar dependientes de las CCAA.

Por ello, la Comisión de Expertos considera que el nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común ha de partir de un acuerdo entre la AGE y las CCAA sobre cómo distribuir los recursos públicos existentes para el desarrollo de las competencias que las distintas Administraciones tienen encomendadas que permita dar una respuesta satisfactoria a la cuestión de la suficiencia de cada una de ellas. Ese acuerdo debe ser parte de otro, más amplio, sobre el tamaño del sector público deseado a medio plazo y las dimensiones básicas de las funciones de gasto en las que se fundamenta el Estado de Bienestar, que abarque a los distintos niveles de gobierno y a una amplia mayoría parlamentaria. Una vez acordado el punto de partida y el horizonte, es preciso que los recursos se distribuyan mediante instrumentos ajustados a los cometidos de las diferentes

Administraciones, de manera que estas tengan capacidad efectiva para ajustar sus ingresos a sus gastos. A partir de ese momento tendrá sentido que cada una de ellas asuma su responsabilidad ante los ciudadanos en la evolución posterior de los ingresos fiscales y los gastos públicos, decidiendo cómo financiar las singularidades de las políticas que desea desarrollar en el ejercicio de su autonomía.

Ante este diagnóstico del vigente SFA, la Comisión de Expertos dirigió sus trabajos a fijar sus conclusiones y a realizar las propuestas necesarias para tratar de solucionar los problemas puestos de manifiesto.

### **Sostenibilidad del Estado de Bienestar**

La relevancia que tiene la reforma del Sistema de Financiación Autonómica en el marco de la sostenibilidad del Estado de Bienestar es indiscutible y ya fue puesta de manifiesto en la Conferencia de Presidentes celebrada el 17 de enero de 2017.

Así, la Conferencia de Presidentes adoptó el Acuerdo sobre la sostenibilidad del Estado de Bienestar y la reforma de la financiación autonómica, en el que se destaca el consenso sobre la necesidad de proteger el Estado de Bienestar, así como el papel esencial que juegan las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía en su sostenibilidad, en la medida en que gran parte de los servicios integrados dentro del mismo son prestados por ellas. Por este motivo, en la Conferencia de Presidentes se consideró oportuno impulsar el proceso de reforma de la financiación autonómica para que redunde a su vez en la consolidación del Estado de Bienestar.

Este propósito se refleja en el contenido del Acuerdo de la Conferencia de Presidentes, en el que se fijan los principales aspectos y pasos a dar para reformar el Sistema de Financiación Autonómica, marcando la senda a seguir para articular dicho proceso y para que el resultado del mismo sea un Modelo que, entre otros principios, se fundamente en el de garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos.

En el Acuerdo la Conferencia de Presidentes se destaca en particular, dentro del marco del Estado de Bienestar, la especial relevancia de los servicios de atención a la Dependencia y la importancia cualitativa y cuantitativa de las políticas de Sanidad, que hacen que se prevean medidas de análisis de las particularidades de ambos conjuntos de políticas para facilitar la adopción de las medidas necesarias en dichos ámbitos.

La Comisión de Expertos, de acuerdo con lo previsto por la Conferencia de Presidentes y, posteriormente, en el Acuerdo del Consejo de Ministros que la creó, ha puesto un especial

énfasis en sus trabajos en los análisis, conclusiones y propuestas necesarios para impulsar la sostenibilidad del Estado de Bienestar.

En primer lugar, teniendo en consideración que buena parte de las prestaciones básicas del Estado de Bienestar son gestionadas a través de las CCAA, la Comisión considera conveniente alcanzar un Acuerdo de Estado acerca de los niveles deseados y factibles de prestación que ayude a preservar la suficiencia financiera de los SPF, y que, en la medida de lo posible, garantice recursos estables para la financiación de todas las funciones de gasto más ligadas al Estado de Bienestar, es decir, de las que integran los Servicios Públicos Fundamentales: Sanidad, Educación y Servicios Sociales.

Asimismo, como manifestación de garantía de la sostenibilidad del Estado de Bienestar, la Comisión de Expertos precisó que, en el momento inicial de aplicación del Modelo de Financiación, la suma de las dotaciones totales de los fondos de nivelación debe ser tal que permita, al menos, la nivelación total del gasto en SPF que se acuerde, sin que esta restricción de mínimos al grado de nivelación del sistema condicione en modo alguno la composición del gasto de cada Comunidad.

También en el seno del CTPE se ha coincidido en que la sostenibilidad del Estado de Bienestar es esencial y constituye uno de los puntos clave a considerar al abordar la reforma del SFA, de manera que ésta se oriente a la consecución de dicho objetivo. En el CTPE se ha debatido sobre las distintas alternativas a través de las que se podría priorizar esta financiación estable para los SPF prestados por las CCAA, dentro de un conjunto de recursos que ha de ser suficiente para la prestación del conjunto de sus competencias y que ha de ser coherente, además, con las limitaciones presupuestarias de las AAPP y el cumplimiento de las reglas fiscales.

Así, durante los debates del CTPE se ha propuesto la priorización de los SPF con respecto de las demás partidas de gasto, recogiendo un tratamiento específico para ellos en el SFA. Entre las distintas formas analizadas a través de las que se podría instrumentar la mejora de la sostenibilidad de los SPF, se puede destacar la propuesta de la priorización de los SPF independientemente de la administración que los presta, la reasignación entre la AGE y las CCAA de los principales Ingresos Tributarios a Compartir (los que la Comisión de Expertos denomina ITAC, es decir: IRPF, IVA e IIEE) o la determinación de la financiación asociada a los SPF en base a su coste de prestación, aunque también se ha puesto de manifiesto que niveles pasados de gasto no tienen por qué ser representativos de costes futuros. En cuanto a la propuesta basada en el coste de prestación, se han planteado múltiples opciones para su determinación, y en los debates del CTPE han surgido diferentes alternativas, como la vinculación de la determinación de este coste de prestación con el análisis y cuantificación de

un coste estándar o eficiente de una cartera de servicios básicos, postura secundada por la AIReF, o que dicho coste de prestación debería de fijarse en base a datos de gasto real, con diferentes planteamientos sobre el año de referencia cuyo gasto debe ser considerado.

También se han presentado en las reuniones del CTPE algunas propuestas que pretenden garantizar la sostenibilidad del Estado de Bienestar, no sólo en el momento inicial de aplicación del nuevo Modelo de Financiación, sino durante su vigencia. Algunas de las propuestas planteadas son la creación de un grupo de trabajo que permita analizar mecanismos para garantizar un mínimo de cobertura de estos servicios en términos dinámicos o la realización de un seguimiento de la evolución del gasto y la fijación de reglas de evolución en base a las que fijar, por ejemplo, unos niveles de gasto mínimo en SPF y máximo en el resto de los servicios. En este sentido, la AIReF ha señalado que, si por cuestiones de tiempo no resultara posible llevar a cabo un análisis del gasto para determinar el coste efectivo de prestación de los servicios autonómicos para su consideración en el próximo SFA, este análisis convendría iniciarlo a la mayor brevedad para disponer de sus resultados en el futuro, dotándolo de permanencia mediante una estructura organizativa encargada de los cálculos iniciales y sus actualizaciones posteriores.

Sin perjuicio de que en el seno del CTPE se ha insistido en la necesidad de garantizar la sostenibilidad de los SPF, la mayoría de las CCAA han planteado que esta garantía no debe obviar que debe existir una garantía en los mismos términos para el resto de los servicios que son competencia de las CCAA, por lo que no debe instrumentarse en el SFA una diferenciación entre SPF y el resto de competencias autonómicas.

Además, para tratar de garantizar una mayor estabilidad de los recursos destinados a la financiación de los SPF, ha sido expuesta en el CTPE la posibilidad de que la dotación de los fondos de nivelación, en la parte que se realice con recursos procedentes de la capacidad tributaria cedida a las CCAA, recaiga en mayor medida en los impuestos considerados más estables, es decir, IVA, IIEE e IRPF. Esta propuesta, que se desarrolla junto con otras alternativas en el apartado del informe relativo al *Fondo Básico de Financiación*, si bien no fue planteada por la Comisión de Expertos, parte de su recomendación de que, hasta donde sea posible, se debe tratar de garantizar recursos estables para la financiación de todas las funciones de gasto que integran los SPF.

Por otro lado, en las reuniones del CTPE se ha puesto de manifiesto la relevancia de que la garantía tenga también una perspectiva dinámica durante el periodo de aplicación del Modelo. Así, una de las críticas que en este ámbito se ha hecho al SFA vigente ha sido que, si bien la población ajustada ha permitido adaptar los recursos a la evolución de las necesidades relativas entre las CCAA, no ha considerado la evolución en su conjunto de las necesidades

globales de las CCAA. Por eso, el montante global de los recursos destinados a financiar los SPF prestados por las CCAA ha evolucionado cada año en función de la evolución de la recaudación tributaria, sin ningún tipo de vinculación a cuál ha sido la evolución de las necesidades. El realizar de alguna forma esta vinculación supondría un avance considerable con respecto al vigente Modelo en términos de garantía de la sostenibilidad del Estado de Bienestar. En el seno del CTPE, una mayoría de CCAA han mostrado su conformidad con el planteamiento de tratar de reducir en la medida de lo posible la prociclicidad de los recursos destinados a la financiación de los SPF y también la AIREF lo ha considerado en principio conveniente, precisando que para la especificación de la garantía habría que determinar qué parte del gasto en SPF tiene el carácter de esencial, si todo o sólo una cartera básica.

Para la instrumentación de una garantía de carácter dinámico, por parte de la AGE se han planteado diversas posibilidades que podrían estudiarse. Una primera opción podría ser la de medir la variación de las necesidades reales de los SPF prestados por las CCAA a través de las variables poblacionales que las representan dentro de la población ajustada para que de alguna forma pueda ser tenida en cuenta esta variación en el Modelo. Otra opción podría materializarse en la instrumentación de fondos de reserva que se doten en los periodos de crecimiento de los recursos y se apliquen en los periodos recesivos. Estas posibilidades han sido en general bien acogidas por parte de las CCAA en el seno del CTPE, aunque sin desconocer que llevarlas a la práctica puede presentar algunas dificultades, especialmente en el caso de los fondos de reserva. Estas posibles garantías dinámicas de la financiación de los SPF se desarrollan en el epígrafe de *Evolución de los recursos y fondos del Modelo*.

En consecuencia, partiendo de las conclusiones recogidas en el Informe de la Comisión de Expertos y de las posturas enunciadas en el CTPE, la AGE considera que la sostenibilidad del Estado de Bienestar constituye uno de los pilares a considerar en la definición del Sistema de Financiación, sin perjuicio de que el mismo deba proporcionar recursos suficientes para dar cobertura a todos los servicios cuya titularidad haya sido atribuida a las CCAA. De este modo, con el ánimo de dar un tratamiento diferenciado a los SPF, se trataría de garantizar su sostenibilidad a partir de la determinación del nivel deseado de prestación de los SPF autonómicos que sea factible dentro de los condicionantes económicos y presupuestarios.

Determinado este nivel, el objetivo sería el de configurar un SFA que garantice recursos lo más estables que sea posible para su financiación, sin perjuicio de que la asignación de recursos que se realice no condicione la decisión de gasto de cada Comunidad Autónoma, del mismo modo que lo indica la Comisión de Expertos, pues se trataría de una financiación no finalista que ha de ser respetuosa con el marco de corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera de las CCAA.

Desde esta perspectiva estática, con el propósito de que el SFA cumpla con el objetivo de reforzar la garantía de acceso de los ciudadanos a los SPF en función del coste efectivo de los mismos y secundando la postura de la Comisión de Expertos sobre el montante inicial de los fondos de nivelación, el Estado considera que el SFA en el momento inicial de su aplicación debería garantizar recursos nivelados para hacer frente al coste efectivo de prestación de los servicios públicos autonómicos considerados como fundamentales.

El importe de este coste de prestación del conjunto de las CCAA definiría la cantidad de recursos con los que, al menos, se va a dotar inicialmente los fondos de nivelación, es decir, la cantidad de recursos que se deben nivelar al comienzo de la aplicación del nuevo Sistema para que quede cubierto, junto con la financiación asociada a dichos servicios que ya existe, la totalidad del coste efectivo de la prestación de los SPF. Una vez determinados esos recursos globales, su asignación a cada una de las CCAA vendrá dada en función de los criterios de distribución de los fondos de nivelación que en todo caso tendrán en consideración las necesidades de gasto relativas de las CCAA.

Por ello, se suma a la propuesta señalada por la Comisión de que el acuerdo que se adopte entre la AGE y las CCAA acerca de los niveles deseados y factibles de las prestaciones y las necesidades de recursos estimadas para atender a dichos niveles, debe contemplar no solo el punto de partida sino una perspectiva dinámica.

Por último, por la especial relevancia que tienen dentro del Estado de Bienestar, han sido tratados específicamente por el CTPE el gasto sanitario y el de las prestaciones asociadas a la Dependencia. En cuanto al gasto sanitario, el CTPE ha constatado que su evolución en los últimos años y la que pueda tener en los próximos es uno de los mayores retos que se deben afrontar para garantizar la sostenibilidad del Estado de Bienestar.

En los debates del CTPE se han planteado diversas perspectivas para abordar su tratamiento y poder mejorar la forma en la que el gasto sanitario es tenido en cuenta en el SFA, con propuestas como la de mejorar la población ajustada profundizando en las variables determinantes del coste de sanidad, realizar un análisis específico del gasto sanitario, entre otras.

Tras el análisis de estos enfoques, la AGE considera que, sin perjuicio de que la población protegida equivalente siga siendo la variable representativa del gasto en Sanidad dentro de la población ajustada, es conveniente que esta variable sea objeto de estudio durante el periodo de vigencia del próximo Modelo con vistas a determinar si debe ser revisada para un mejor ajuste a las especificidades del coste sanitario, teniendo en cuenta los especiales condicionantes que inciden en la evolución de este gasto.

Por lo que se refiere al ámbito concreto de la Dependencia, el CTPE ha examinado el Informe elaborado por la Comisión para el Análisis de la situación del Sistema de la Dependencia, creada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de enero de 2017 como consecuencia de los acuerdos adoptados en la Conferencia de Presidentes. Entre las conclusiones de este informe se recoge, en relación con la financiación, la voluntad de las CCAA integrantes de la Comisión de mantener en todo caso la naturaleza finalista del Sistema de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, sin perjuicio de los análisis y reformas que hayan de hacerse en la Ley y en el Sistema de Dependencia.

Teniendo en cuenta que la Comisión de Expertos no ha previsto ninguna modificación sobre la configuración actual de los mecanismos de financiación asociados a Dependencia, la AGE concluye, de acuerdo con la postura mayoritaria suscitada en el CTPE, que en tanto que no se consolide la estructura e implementación del Sistema de atención a las personas en situación de Dependencia, se recomienda mantener un sistema mixto de financiación similar al actual; es decir, un sistema en el que coexista la financiación finalista actualmente prevista en la Ley 39/2006, con los recursos no finalistas integrados en el Modelo de Financiación Autonómica.

### **Nivelación vertical y lealtad institucional**

#### **Nivelación vertical**

Uno de los elementos básicos definitorios de un Sistema de Financiación Autonómica es el modo en el que se asignan los ingresos derivados de la aplicación del Sistema Tributario entre las CCAA, por un lado, y la Administración Central, por otro. Además, dentro de un SFA, suele instrumentarse la nivelación vertical a través de una transferencia de recursos desde la Hacienda central a las subcentrales cuyo objeto, en términos globales, es completar un concreto reparto de recursos e instrumentos entre ambas Administraciones. Este reparto concreto y consensuado pretende constituir el equilibrio vertical adecuado entre las mismas; es decir, la idónea distribución de recursos y mecanismos para la consecución de los fines que las distintas Administraciones tienen encomendados.

El análisis de la existencia de una adecuada nivelación vertical y de un adecuado equilibrio vertical requiere estudiar tanto la distribución entre las Administraciones de los recursos públicos como de los mecanismos para su obtención, al objeto de concluir si es la apropiada para el cumplimiento de sus respectivas competencias.

Es indudable, por tanto, la vinculación entre el análisis del equilibrio vertical y la suficiencia, y así se indica en el Informe de la Comisión de Expertos, que constata además la conflictividad de este análisis, conflictividad que implica que las conclusiones a las que se llegue puedan ser muy diferentes en función del enfoque elegido.

Por eso, el CTPE ha considerado oportuno recoger en su informe los diferentes enfoques técnicos y prismas desde los que puede analizarse el equilibrio vertical para trasladarlos al CPFF y permitir que en dicho órgano se debata y se decida si el equilibrio vertical que proporciona actualmente el vigente SFA es adecuado o si, en su caso, debería modificarse.

Debe comenzarse el análisis del equilibrio vertical exponiendo el planteamiento de la Comisión de Expertos. La Comisión afirma que lo que determina la existencia de un adecuado equilibrio vertical es un acuerdo político sobre cómo unos recursos limitados, y los mecanismos existentes para su obtención, deben asignarse entre las distintas Administraciones, con el fin de alcanzar un equilibrio consensuado en la disponibilidad de medios para la prestación de los servicios encomendados a unas y otras.

Con este planteamiento, la Comisión considera que, en tanto que el Sistema vigente se consensuó en su momento como un Modelo que daba cumplimiento al principio de suficiencia y, en consecuencia, respondía a un equilibrio vertical adecuado, habría que comprobar si la distribución vertical de recursos durante su aplicación ha respondido al criterio acordado en su momento para verificar si el actual equilibrio vertical de recursos podría ser un buen punto de partida para la definición del nuevo Modelo.

No obstante, como se ha indicado, el análisis puede abordarse desde múltiples perspectivas y las conclusiones a las que se llegan son distintas según cuáles sean las hipótesis, puntos de referencia y demás aspectos que lo definan. Por eso, la Comisión considera que sería conveniente interpretar los principios de suficiencia y equilibrio vertical de una forma operativa, formulándolos en términos, no de recursos, sino de instrumentos. En esta línea, la Comisión analiza si las CCAA cuentan actualmente con instrumentos adecuados para poder decidir sobre los recursos que obtienen, concluyendo que sus instrumentos son limitados y que deberían reforzarse. En concreto, el principal instrumento contemplado en el Informe de la Comisión de Expertos para dotar a las CCAA de mecanismos adecuados, desde el punto de vista del ingreso, es la propuesta de un tipo autonómico colegiado en el IVA y en IIEE.

En el CTPE se ha analizado la posibilidad de atribuir nuevos mecanismos a las CCAA para la obtención de nuevos recursos, aunque se ha precisado que no puede obviarse en este análisis que la AGE no sólo precisa de medios para hacer frente a sus competencias gestoras sino también a las que son inherentes, por ejemplo, a sus competencias exclusivas de coordinación.

Al margen de esta precisión, en cuanto a la articulación de un tramo colegiado en el IVA y en los IIEE, se han señalado en el CTPE algunos aspectos positivos de esta medida pero parecen haber destacado sus numerosas dificultades dado que la exigencia europea de mantener tipos uniformes de estos impuestos en todo el territorio nacional requeriría para la gestión de ese tramo autonómico decisiones colegiadas para el conjunto de las Comunidades y, en consecuencia, reglas de mayorías bien fundamentadas y resueltas. No obstante, consideran que caben otras opciones como el establecimiento de mecanismos de coordinación que permitan reforzar la participación de las CCAA en la toma de decisiones sobre imposición indirecta compartida.

Entre los mecanismos alternativos que podrían articularse a través del SFA, se ha señalado por las CCAA la posibilidad de incrementar la cesión de impuestos. Así, algunas abogan por incrementar la cesión del IRPF en tanto que permitiría atribuir a las CCAA una mayor autonomía al ampliar el campo de ejercicio de competencias normativas. Por el contrario, otras recomiendan mantener la cesión actual de IRPF e incrementar su participación en la cesión de otras figuras tributarias.

Además de los análisis de la nivelación vertical desde la perspectiva de la distribución de mecanismos para la obtención de recursos, muchas CCAA en el seno del CTPE han puesto de manifiesto que el análisis de la nivelación vertical no puede limitarse a verificar si existe una adecuada distribución de instrumentos que permitan una obtención de recursos acorde a las necesidades, sino que debe analizarse si deben ser objeto de redistribución los recursos públicos ya existentes y es este análisis último el que consideran prioritario.

Este enfoque supone, por tanto, volver a centrar el análisis del equilibrio vertical en los recursos para determinar si están adecuadamente distribuidos entre los diferentes niveles de gobierno, debiendo reiterarse que esta cuestión se puede abordar desde diferentes prismas que pueden llevar a conclusiones diferentes.

Entre las metodologías expuestas en el CTPE se pueden diferenciar aquellas que parten del estudio de la situación de las CCAA, y aquellas que entienden que estos planteamientos requieren partir de la valoración de la situación conjunta de las distintas Administraciones que ostentan los recursos cuya distribución se enjuicia.

Entre las primeras metodologías, uno de los planteamientos esgrimidos es que el SFA, en el año base, debe proporcionar recursos suficientes para dar satisfacción a la totalidad del gasto real en el que hayan incurrido las CCAA en tanto que no tenga financiación asociada; no obstante, algunas Comunidades indican la posibilidad de que podría minorarse esa necesidad de financiación en el déficit autorizado.

Otro planteamiento expuesto es el que parte de que no es el gasto real del año base el que debe de ser cubierto por el nuevo SFA sino aquel que existiría si no se hubiesen reducido los gastos autonómicos como consecuencia de la crisis.

Otra idea se fundamenta en que el SFA debe proporcionar recursos suficientes para permitir una prestación de servicios que implique un gasto en SPF similar, en términos de PIB, al existente en países de nuestro entorno.

Entre las perspectivas expuestas por las CCAA desde el lado de los ingresos, algunas destacan que el nuevo SFA debería de otorgar los recursos que proporciona el actual, así como aquellos que han perdido por las revisiones del Fondo de Suficiencia Global derivadas de las variaciones de tipos impositivos del IVA e IIEE y los impactos negativos en los recursos de las CCAA asociados a la sobrestimación de las entregas a cuenta de 2009 y las medidas de estímulo fiscal que incidieron en dicho ejercicio.

Por su parte, la AIReF ha señalado en el CTPE que no conviene que la metodología a partir de la que determinar los ingresos que debe proporcionar el SFA se limite a planteamientos tendentes a garantizar el gasto real renunciando de forma definitiva a un análisis del gasto.

En segundo lugar, se han planteado por las CCAA otras metodologías en las que el análisis de la adecuación de la distribución vertical de recursos públicos entre la AGE y las CCAA parte de una valoración conjunta de la situación de dichas Administraciones.

Al respecto, prevalece la idea de que, para poder verificar si existe una adecuada distribución vertical de recursos, debe adoptarse primero un acuerdo entre las Administraciones implicadas sobre el nivel de prestación de las competencias encomendadas que se considera adecuado, dado el marco de recursos disponibles limitados. Asimismo, si bien se deduce que dicho acuerdo es una decisión política, parece existir cierto acuerdo en el hecho de que es posible extraer algunos cálculos que orienten tal decisión. No obstante, existen diferentes posicionamientos sobre cómo abordar este análisis.

Así, una opción planteada es acordar una distribución de los recursos en base a las necesidades de gasto de la AGE y las CCAA determinadas en términos de gasto real. No obstante, se han expuesto variaciones de esta perspectiva, por ejemplo, en base a que en dicha proporción deban de distribuirse los recursos totales o sólo los tributarios, en función de cómo se pueda analizar la evolución de las necesidades de gasto de las Administraciones implicadas, en función de que para realizar este análisis deban de tenerse en cuenta como recursos de las CCAA los procedentes de Fondos de la UE o los ahorros derivados del establecimiento de los mecanismos adicionales de financiación o, por ejemplo, en función de si en este análisis deben de considerarse sólo la AGE y las CCAA o también el resto de

Administraciones, Seguridad Social y EELL. En particular, en relación con los Fondos de la UE, las opiniones están divididas pues para algunas CCAA resulta conveniente incluirlos en el análisis puesto que suponen una financiación mayor aunque sea para finalidades específicas, mientras que para la mayoría es conveniente mantenerlos al margen pues, entre otros aspectos, las operaciones cofinanciadas con Fondos de la UE exigen también una aportación de recursos por parte de la administración perceptora para su cofinanciación, por lo que generan mayores necesidades de financiación y, además, tanto éstos como el Fondo de Compensación Interterritorial tienen objetivos de desarrollo económico regional, distintos de la financiación general de las competencias autonómicas.

En base a estos argumentos, las CCAA afirman que existe un desequilibrio de recursos entre la Administración Central y las CCAA que debe ser resuelto en el nuevo SFA mediante la incorporación de recursos adicionales procedentes de la AGE.

La AGE al respecto comparte el planteamiento que realiza la Comisión de Expertos sobre que la ausencia de una interpretación única de lo que el cumplimiento de este principio implica, dificulta la valoración de si aquél se ha producido. Además comparte la AGE que, en todo caso, si lo que se pretende es partir del análisis del cumplimiento del principio de suficiencia para determinar si procede reestructurar la distribución de recursos existentes entre la AGE y las CCAA, en este caso, el criterio que se use para verificar el cumplimiento de este principio no puede ser un criterio que sólo tenga en cuenta las necesidades o los ingresos de una Administración sino que debe tener en cuenta las necesidades y recursos de las Administraciones cuyos recursos puedan considerarse que podrían ser objeto de redistribución.

Dicho de otro modo, si bien puede entenderse que se podría hacer una aproximación al análisis de la suficiencia o insuficiencia de una Administración a través del déficit en el que ha incurrido, éste no puede ser un parámetro en base al que decidir una reestructuración de recursos sin, al menos, considerar el déficit en el que ha incurrido la Administración de la que se pretende que esos recursos adicionales procedan.

Para abordar esta problemática la AGE parte de la premisa esgrimida por la Comisión de que el equilibrio vertical es el resultado de un acuerdo político sobre cómo unos recursos limitados, y los mecanismos existentes para su obtención, deben asignarse entre ellas para alcanzar un equilibrio consensuado sobre la disponibilidad de medios para la prestación de los servicios encomendados a unas y otras. Por ello, en la medida que la AGE y las CCAA consideraron en 2009 que la distribución de recursos que se acordaba en ese momento daba satisfacción al principio de suficiencia, un enfoque que permitiría determinar una adecuada nivelación

vertical en el próximo SFA es aquel que dé satisfacción a esa misma distribución, en tanto que no ha habido traspasos de competencias relevantes a las CCAA desde ese momento.

Al respecto, la AGE coincide con el parecer de la Comisión de que la crisis ha hecho imposible mantener los niveles absolutos de financiación que el actual modelo recogía en su año base (2007) en los años de los que se dispone de datos definitivos (hasta 2015) pero también coincide en que un análisis en términos relativos permite examinar si los porcentajes de reparto de los recursos entre las AAPP que resultaron del acuerdo adoptado tras la incorporación de los recursos adicionales al sistema, se han mantenido. De ese análisis, si se comparan los recursos de la AGE, netos de transferencias a la SS, y los de las CCAA se constata que el porcentaje de participación de estas últimas se ha incrementado respecto del acordado.

Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de instrumentar un tramo colegiado en el IVA o los IIEE, muchas CCAA han puesto de manifiesto en el CTPE las dificultades de su implementación, tales como que el nivel existente de tipos de IVA podría considerarse ya elevado o el hecho de que un instrumento de estas características podría generar competencia fiscal entre las CCAA y el Estado para anticiparse en la ocupación de un determinado espacio fiscal. Por ello, a pesar de la propuesta formulada por la Comisión de Expertos, al haberse constado la oposición de muchas CCAA, la AGE considera que en estas circunstancias no existe consenso para su articulación. En cuanto a la modificación de la cesión del IRPF como propuesta alternativa a los impuestos colegiados, la AGE considera, como subrayó la Comisión de Expertos, que dicha modificación alteraría la capacidad redistributiva de la Administración central, por lo que se considera que no procede una modificación de esta cesión.

No obstante lo anterior, podría profundizarse en el análisis de otros posibles instrumentos de obtención de recursos que podrían atribuirse a las CCAA para reforzar su corresponsabilidad fiscal. Este objetivo se debería traducir en un mayor margen de decisión de las CCAA en el ámbito del ingreso que les permita adaptar su nivel de gasto a sus preferencias, asumiendo el correspondiente coste de tales decisiones.

En definitiva, la AGE es consciente de la conflictividad asociada al análisis de la nivelación vertical y suficiencia que la Comisión de Expertos destacó en su Informe y que queda constatada con los múltiples enfoques desde los que se puede afrontar el estudio de la nivelación vertical, reflejando la metodología elegida el punto de vista desde el que se realiza el estudio y teniendo una indudable influencia en sus conclusiones sobre la necesidad de distribución de recursos públicos y de los mecanismos para su obtención entre las Administraciones implicadas. Precisamente en base a los argumentos expuestos por dicha

Comisión, la AGE coincide con ella en que es un acuerdo político entre las Administraciones implicadas sobre cuál es el nivel de prestación de las competencias encomendadas que se considera adecuado, el que determinará la existencia de una apropiada nivelación vertical, tanto de los recursos como de los instrumentos para su obtención, dando así satisfacción al principio de suficiencia y por ello, la intención de la AGE es alcanzar el consenso necesario con las CCAA que permita lograr ese acuerdo.

### **Lealtad institucional**

En su Informe, la Comisión de Expertos tras describir la regulación actual de la vertiente financiera de este principio y la jurisprudencia constitucional que determina que *“no existe un derecho de las CCAA constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación”*, fija las siguientes recomendaciones:

- Ante las dificultades que existen para una valoración de los impactos y consecuencias de este principio, lo razonable sería hacer algo similar a lo que se hizo en 2009: saldar las “cuentas” derivadas de la Lealtad con una nueva garantía de suficiencia financiera que se acuerde con el nuevo Modelo.
- Reinterpretar este principio, orientándolo al diseño institucional, de manera que se delimiten con claridad las competencias de cada Administración y se limite su capacidad para imponer unilateralmente costes a las demás. En materias conjuntas deberían establecerse mecanismos conjuntos de decisión o, por lo menos, someter las decisiones más importantes a la aprobación del CPFF u órgano similar que tenga un mayor protagonismo en las relaciones entre el Estado y las CCAA.

En relación con estas recomendaciones, algunas CCAA han planteado en el transcurso de las sesiones del CTPE la necesidad de identificar y establecer una metodología para valorar los impactos que se han producido en los recursos de las CCAA por las decisiones de la AGE y determinar, en su caso, la compensación de las consecuencias de los mismos en la determinación de la nueva garantía de suficiencia en el año base del nuevo Modelo y en el endeudamiento autonómico. Por otra parte, otras CCAA mostraron su conformidad con que en el nuevo Sistema se salden las cuentas derivadas de la lealtad institucional siempre que el mismo garantice la suficiencia financiera y se refuercen los mecanismos de codecisión de modo que estas medidas sean tomadas con la participación y conocimiento de las CCAA.

De acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Expertos, la AGE considera relevante potenciar la aplicabilidad continua de este principio a través del refuerzo de los mecanismos de coordinación necesarios. En este sentido, en un sistema autonómico con un elevado grado de descentralización como el nuestro, la delimitación clara de las competencias de las distintas AAPP resulta esencial y, en el caso de ámbitos conjuntos de actuación y de materias que por su naturaleza afectan necesariamente a los ingresos y gastos de varias administraciones, procede potenciar los mecanismos coordinación y codecisión como una de las vías a seguir para mejorar la gobernanza.

### **Recursos y estructura de fondos**

Los recursos del Modelo estarían integrados por los recursos que conforman la capacidad tributaria y los que proceden de transferencias del Estado. En el seno del CTPE se ha debatido sobre el peso que habrían de tener en el nuevo Modelo unos y otras, sin que se haya concluido que deba haber un trasvase en uno u otro sentido, ya que se han puesto de manifiesto posturas a favor de una mayor cesión de impuestos (nuevos impuestos cedidos o mayores porcentajes de cesión), posturas a favor de mayores transferencias estatales así como otras que han destacado que lo verdaderamente relevante no es tanto qué parte de los recursos se reciben mediante cesión de tributos y mediante transferencias, sino el nivel total de recursos que se acuerde integrar en el SFA.

En cuanto a la estructura de recursos del Modelo, para el análisis realizado por el CTPE, se ha considerado adecuado como punto de partida el esquema que ha planteado la Comisión de Expertos, basado en la capacidad tributaria, un Fondo Básico de Financiación (FBF), un Fondo de Nivelación Vertical (FNV) y un Fondo Complementario de Financiación (FCF). En el CTPE se ha precisado además que este esquema no ha de prejuzgar que se opte por una nivelación parcial o por una nivelación total, ni tampoco si existirá uno o más fondos para llevar a cabo la nivelación. No obstante, muchas CCAA que optan por una nivelación total, han defendido una estructura más sencilla con un único fondo de nivelación que lleve a una misma financiación homogénea por habitante ajustado para todas las CCAA. También se ha defendido la articulación de la nivelación total a través de dos fondos: uno para la financiación de los SPF y otro para la del resto de competencias.

Además en el CTPE se ha analizado la procedencia de crear un Fondo para instrumentar la garantía de statu quo cuyo establecimiento y, en su caso, configuración deben valorarse por el CPPF.

## **Capacidad tributaria**

La capacidad tributaria en el Modelo de Financiación Autonómica engloba el conjunto de recursos tributarios cedidos a las CCAA. Su determinación es uno de los puntos clave a la hora de configurar un Sistema de Financiación y, en especial, si se trata de un Modelo que tenga como uno de los objetivos a perseguir el de la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, como es el caso del Sistema vigente y del próximo. Esto se manifiesta en factores como el mayor peso de la cesión de impuestos en relación con el de los recursos que las CCAA obtienen directamente de transferencias estatales, así como en un considerable margen de ejercicio de competencias normativas por parte de las CCAA en los tributos cedidos.

En la actualidad, la capacidad tributaria está integrada tanto por tributos cedidos totalmente como por tributos parcialmente cedidos:

- El 100% de la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD).
- El 100% de la recaudación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD).
- El 100% de la recaudación por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT).
- El 100% de la recaudación de los Tributos sobre el Juego.
- Los ingresos por las tasas afectas a los servicios transferidos.
- La cuota autonómica del IRPF.
- El 50% de la recaudación líquida por IVA.
- El 58% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Cerveza, el Impuesto sobre Productos Intermedios, el Impuesto sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, el Impuesto sobre las Labores del Tabaco y por la aplicación del tipo estatal general del Impuesto sobre Hidrocarburos.
- El 100% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad y por la aplicación del tipo estatal especial y del tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos.
- Asimismo, está prevista la cesión del Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, aunque al tener tipos impositivos 0, no proporciona recursos a las CCAA.

Debe realizarse una precisión en relación con el Impuesto sobre Hidrocarburos. Si bien su cesión en la actualidad es la que se ha recogido en los guiones anteriores, en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 se prevé la integración del tipo impositivo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos en el tipo estatal especial, con efectos desde el 1 de enero de 2019, al objeto de garantizar la unidad de mercado dentro del marco normativo comunitario.

En el CTPE se ha debatido sobre la configuración de la capacidad tributaria en el próximo Sistema, partiendo de las propuestas y conclusiones de la Comisión de Expertos y centrandó el análisis en cinco cuestiones fundamentales: qué impuestos han de componer la capacidad tributaria y con qué porcentajes de cesión, la conveniencia de llevar a cabo una actualización de su regulación y los términos de la misma, la delimitación de las competencias normativas de las CCAA sobre los tributos cedidos y la determinación del valor normativo de los mismos.

### **Composición de la capacidad tributaria y porcentajes de cesión en el próximo Modelo**

El punto de partida de los análisis que la Comisión de Expertos ha realizado en el ámbito de los tributos cedidos ha sido el del mantenimiento, en principio, de la cesta de tributos cedidos existentes en la actualidad, que podría verse modificada por la incorporación en el SFA, en su caso, del Impuesto sobre el Patrimonio (IP), el Impuesto sobre Actividades de Juego y el Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito (IDEC).

Hay que precisar que las CCAA reciben ya en la actualidad los rendimientos generados en su territorio de los tres impuestos mencionados, pero no a través del Sistema, sino al margen de él.

Así, en el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, se trata de un tributo cuyo rendimiento no forma parte de la capacidad tributaria de las CCAA definida en la Ley 22/2009 pues, aunque con anterioridad fue un impuesto cedido a las CCAA a través del SFA, su bonificación mediante la Ley 4/2008 originó un acuerdo por el que la desfiscalización de ese impuesto se compensaba en el Modelo de 2009 con una aportación estatal cuyo importe supliría a la recaudación que hasta entonces obtenían las CCAA por el impuesto.

Cuando a través del Real Decreto-Ley 13/2011, de 16 de septiembre, se restableció la efectividad del Impuesto sobre el Patrimonio, éste no formaba parte ya de los impuestos cedidos a las CCAA; no obstante, atendiendo a las dificultades financieras por las que atravesaban entonces las CCAA, se adoptó un Acuerdo en el CPFF para que las CCAA continuaran percibiendo la recaudación de dicho impuesto al margen del SFA.

Por su parte, en el caso del Impuesto sobre Actividades de Juego y del IDEC, fueron las normas que los crearon las que previeron un período transitorio en el que se repartirían de este modo los importes recaudados entre las CCAA hasta que se integraran en el Sistema de Financiación con la reforma del mismo.

En el seno del CTPE muchas CCAA han puesto de manifiesto la preferencia por una mayor cesión de impuestos, ya sea a través de incrementos en los porcentajes de cesión en el IVA e IIEE o en el IRPF, o a través de la cesión de nuevas figuras como la imposición sobre

ganancias de juego en el IRPF, el Impuesto sobre la renta de los no residentes, el Impuesto sobre el valor de la producción eléctrica o el Impuesto sobre las primas de seguros.

No obstante, la AGE coincide con el planteamiento de la Comisión de Expertos y no recomienda realizar cambios en la composición de la cesta de tributos cedidos salvo la incorporación del Impuesto sobre el Patrimonio, del Impuesto sobre Actividades de Juego y del Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito.

### **Modificación de la regulación de los tributos cedidos**

En el Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica se han recogido varias propuestas de modificación de la regulación de los tributos cedidos, en muchos de los casos siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014). Así, en ambos informes se contienen propuestas de mejoras técnicas y de reconfiguración en algunos de los tributos cedidos, especialmente en el ámbito de la imposición patrimonial y de manera más intensa en el de aquellos tributos cuya normativa reguladora es más antigua.

Como consecuencia de ello, por parte de la AGE se consideró conveniente plantear algunas cuestiones fundamentales sobre la normativa de los tributos cedidos para recabar en el seno del CTPE la postura que al respecto tienen las CCAA, con el objeto de que el Estado esté en condiciones de definir la modificación legislativa que se ajuste en mayor medida a las pretensiones autonómicas.

Las cuestiones fundamentales sobre las que se solicitó valoración autonómica hacían referencia a la conveniencia de mantener o suprimir el IP y el ISD, la valoración de sus aspectos básicos en caso de optar por su mantenimiento, así como los del ITPAJD. Algunos de los aspectos más relevantes objeto de valoración y del consiguiente debate en el CTPE han sido los siguientes:

En relación con el Impuesto sobre el Patrimonio, se ha debatido la posibilidad de modificar las reglas de determinación de la base imponible, convertir las exenciones que se proponga mantener en reducciones de la base imponible, incrementar/reducir el mínimo exento, modificar la escala actual, introducir nuevas deducciones y bonificaciones de la cuota y redefinir el límite conjunto con el IRPF.

La posición mayoritaria de las CCAA ha sido la de mantener el impuesto, abogándose por la homogeneización de su base imponible y la simplificación de algunas exenciones y deducciones y bonificaciones de la cuota, así como por el establecimiento de niveles mínimos de tributación que eviten deslocalizaciones fraudulentas.

En el ITPAJD, se ha debatido la posibilidad de modificar las reglas de determinación de la base imponible, de actualizar los hechos imponibles de la modalidad de transmisiones patrimoniales para adaptarlos a las modificaciones operadas en la Ley Hipotecaria y la incorporación al texto refundido de las exenciones reguladas actualmente en otras leyes.

En relación con este impuesto, las CCAA han defendido en general la necesidad de modificar la regulación de la base imponible sustituyendo el concepto de valor real por valores objetivos que minimicen la conflictividad. En ocasiones se plantea también introducir como nuevo medio de comprobación de valores el valor de referencia determinado por la Dirección General del Catastro. No obstante, esta cuestión está siendo objeto de un análisis muy detallado en el seno del Grupo de Trabajo de Coordinación Normativa del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria.

En el ISD se ha debatido la posibilidad de modificar las reglas de determinación de la base imponible, de eliminar el concepto de ajuar doméstico y la no deducibilidad de determinadas deudas del causante, la posibilidad de introducir como sujeto pasivo del impuesto a las herencias yacentes, la conveniencia de mantener una escala progresiva o de establecer tipos fijos en función del grado de parentesco y, por último, en relación con las reducciones de la base imponible y las deducciones y bonificaciones de la cuota, la posibilidad de eliminar, mantener o modificar las existentes y de introducir otras nuevas.

En relación con este impuesto, las CCAA han apostado por su mantenimiento y han apelado a la necesidad de revisar y actualizar su normativa. No obstante, no existe consenso en relación con algunos aspectos técnicos, como la posibilidad de mantener el impuesto estructurado en base a una tarifa progresiva o bien establecer tipos fijos en función del grado de parentesco o sobre la supresión o modificación de reducciones, entre otros.

En el IEDMT se ha señalado la necesidad de adaptar su normativa a las innovaciones tecnológicas habidas en el sector, que han tenido un impacto negativo considerable en la recaudación y se ha analizado su posible integración en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, propuesta por las citadas Comisiones de Expertos.

Por parte de la Administración General del Estado, habida cuenta de los análisis y recomendaciones realizados por las citadas Comisiones de Expertos y de la preocupación manifestada por varias CCAA y otros agentes sobre la regulación vigente de diversos tributos cedidos, en especial de los que gestionan y recaudan las administraciones autonómicas, se quiere avanzar en su revisión para corregir los principales aspectos problemáticos puestos de manifiesto por las CCAA.

## **Ámbito de ejercicio de las competencias normativas de las CCAA en los tributos cedidos**

La configuración vigente del ámbito de ejercicio de competencias normativas en los tributos cedidos por parte de las CCAA responde a un planteamiento de corresponsabilidad fiscal y de ampliación de sus posibilidades de ejercicio, reivindicado por las CCAA y plasmado primero en el Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera y posteriormente en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el actual Modelo de Financiación.

No obstante, es cierto que se han apreciado problemas en su aplicación práctica, que han generado críticas no sólo por parte de algunas Comunidades Autónomas sino también por parte de sectores de la sociedad. Por eso, por parte de la Administración General del Estado se ha mostrado la disposición a revisar el esquema actual de configuración de la capacidad normativa de las CCAA éstas lo consideran necesario por lo que, en el seno del CTPE, se ha solicitado que se detalle la postura concreta de las CCAA al respecto.

Debe precisarse que al abordar el análisis del ámbito de ejercicio de las competencias normativas hay que distinguir entre varias cuestiones que han sido tratadas tanto por las Comisiones de Expertos como por las CCAA en el CTPE. Se trata, por un lado, de valorar si se debe ampliar o restringir el espacio fiscal de las CCAA y, por otro lado, de valorar si debe abordarse cierta limitación de las competencias normativas en el ámbito de algunos impuestos cedidos para lograr una mayor armonización. A su vez, al tratarse la citada armonización, se puede distinguir la posibilidad de abordar una armonización técnica y la posibilidad de implementar una armonización desde el punto de vista cuantitativo a través del establecimiento de límites mínimos y/o máximos de gravamen efectivo.

En relación con la primera cuestión, tanto por parte de los expertos como en el seno del CTPE ha habido en general consenso en que debe mantenerse y, si es posible, reforzarse el nivel de corresponsabilidad actual, manteniendo un ámbito de ejercicio de competencias normativas similar al existente, aunque también ha habido posicionamientos en favor de la necesidad de incrementarlo, con atribuciones de mayores competencias normativas, también en el ámbito de la gestión tributaria.

Partiendo de esta premisa, se ha debatido en el CTPE la cuestión de la armonización técnica. En relación con este tema, la Comisión de Expertos en su informe consideró deseable que, sin perjuicio del mantenimiento de la corresponsabilidad existente, se pudiera avanzar en la coordinación fiscal entre las CCAA a través del impulso de una armonización de la normativa tributaria, dirigido fundamentalmente a armonizar las bases imponibles y liquidables de los

tributos cedidos total o parcialmente, focalizando la capacidad normativa autonómica en las escalas de gravamen y posibles deducciones o bonificaciones de la cuota.

En la valoración de esta cuestión en el CTPE también se ha podido apreciar un cierto respaldo por parte de las CCAA a una armonización técnica de acuerdo con las líneas consignadas por la Comisión. No obstante, también se han expuesto otros puntos de vista defendiendo que no debe producirse esta armonización de bases, bien porque se considera que no debe haber armonización alguna o bien porque defendiendo el establecimiento de mínimos de tributación, se entiende que no se debe limitar la forma de conseguirlo.

Por parte de la AGE se coincide con la Comisión de Expertos y con el CTPE en que debe mantenerse y, si es posible, reforzarse el nivel de corresponsabilidad actual, manteniendo un ámbito de ejercicio de competencias normativas similar al existente.

También se considera deseable por la AGE, en línea con lo argumentado por la Comisión de Expertos, que se trate de avanzar en la coordinación fiscal entre las CCAA a través del impulso de una armonización de la normativa tributaria, dirigida fundamentalmente a armonizar las bases imponibles y liquidables de los tributos cedidos total o parcialmente. Esta armonización técnica debe permitir reducir los costes de cumplimiento, aumentar la transparencia del sistema fiscal y medir de forma más precisa los valores normativos, lo que es fundamental para la aplicación de los mecanismos de nivelación del Modelo, sin restringir el nivel de corresponsabilidad existente ni la autonomía de ingreso de las CCAA.

Además, la AGE considera que esta armonización técnica, como han puesto de relieve los expertos, ha sido especialmente requerida en el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, por lo que se defiende una unificación de las reglas de determinación de las bases imponibles y de las bases liquidables y la exclusión de la posibilidad de regulación por parte de las CCAA de reducciones en la base imponible, de manera que las competencias normativas autonómicas queden centradas en la posibilidad de establecer escalas o tipos de gravamen y deducciones o bonificaciones de la cuota.

Por último, por lo que se refiere a la armonización desde un punto de vista cuantitativo, la Comisión de Expertos recomendó estudiar la posibilidad de introducir topes máximos y/o mínimos de gravamen efectivo en ciertos impuestos patrimoniales.

Al valorarse este aspecto en el CTPE ha habido diversidad de opiniones, pues ha habido opiniones claramente a favor de esta medida, defendiendo que la armonización debería abarcar al menos los elementos necesarios para evitar la competencia fiscal entre Comunidades, pero también ha habido opiniones en contra, argumentando que la

armonización se debe llevar a cabo únicamente en el marco de bases de datos, aplicaciones y procedimientos, en la medida en que la competencia fiscal es consustancial a la autonomía.

Se trata pues de un tema que, a la luz de las conclusiones de la Comisión de Expertos y de la diversidad de opiniones puestas de manifiesto en los debates habidos en el seno del CTPE ha quedado abierto, por lo que por parte de la AGE se considera que la armonización cuantitativa se trata de un aspecto que habrá que continuar valorando y cuyos términos quedan pendientes de especificar en fases posteriores.

### **Determinación de los valores normativos de los tributos cedidos**

La recaudación normativa de los tributos cedidos representa el rendimiento que se habría obtenido por tales impuestos si las CCAA no hubieran ejercido las competencias normativas que tienen atribuidas en los mismos.

A la hora de plantear los criterios de cálculo de la recaudación normativa de cada impuesto, hay que tener en cuenta que estos se van a ver condicionados por diversas características, como la aplicación estatal o autonómica de los mismos o la configuración de las posibilidades de modificación normativa por las CCAA en cada impuesto, pues el impacto de estas modificaciones es más fácil de determinar en unas figuras tributarias que en otras. Por eso, en algunos casos puede hacerse un cálculo directo mientras que en otros casos es necesario construir una estimación o aproximación.

Con base en las características anteriores, se pueden distinguir dos grupos de tributos en cuanto a la dificultad de la determinación de su valoración normativa, obviando el IVA y los IIEE, en los que las CCAA no tienen capacidad normativa y en consecuencia los datos de recaudación real coinciden con los normativos.

Por un lado, en relación con los tributos que gestiona el Estado a través de la AEAT (IRPF, IEDMT, IP, IDEC e Impuesto sobre Actividades de Juego), la AEAT está en disposición de estimar unos valores normativos ajustados a lo que representan, es decir, a los rendimientos que se habrían obtenido sin ejercicio de las competencias normativas autonómicas. Así, el valor de la recaudación normativa de estos tributos se estimará cada año por la AEAT a partir de la recaudación obtenida por el Estado durante el ejercicio.

Por otro lado, en relación con los tributos gestionados por las CCAA (ISD, ITPAJD, Tributos sobre el Juego y tasas afectas a los servicios transferidos), la Comisión de Expertos recomienda que dicho cálculo lo realice la AEAT si es factible y, en caso contrario, que se estime a través de una aproximación estadística razonada de la misma a partir de la información disponible sobre los rendimientos reales del tributo y de la normativa aplicable.

La AGE está de acuerdo con la base de este planteamiento expuesto por la Comisión de Expertos y considera que debe avanzarse en la determinación de una metodología que permita un mejor ajuste del cálculo de los valores normativos de los tributos cedidos a la realidad de la recaudación que representan, tal y como también ha considerado necesario el CTPE.

Con este objeto, en el marco del CTPE se ha pedido a las CCAA que faciliten datos de carácter agregado en relación con los tributos cedidos que ellas gestionan. Con esta información, se estará en disposición de diseñar metodologías de cálculo de la recaudación normativa de estos tributos que mejoren a las actualmente utilizadas.

### **Población ajustada**

La población ajustada es el índice, integrado por varias variables, que se utiliza en el Sistema para representar las necesidades relativas de gasto de cada Comunidad Autónoma. Se trata de una fórmula relativamente sencilla en la que se incluyen las principales variables, tanto poblacionales como no poblacionales, que inciden sobre los costes diferenciales de prestación de los servicios públicos en las distintas Comunidades Autónomas.

La posibilidad de mejorar esta fórmula ha sido objeto de especial atención en el seno del CTPE, en tanto que permitiría una mejor asignación de los recursos disponibles a los factores determinantes del coste efectivo de prestación de las competencias autonómicas, por lo que sería uno de los principales mecanismos para poder instrumentar uno de los principios que el Sistema ha de perseguir, como es el de garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función de su coste efectivo.

La Comisión de Expertos sitúa la utilización de la población ajustada en una posición intermedia, en cuanto a su grado de complejidad, en relación con otros dos métodos utilizados en otros países descentralizados: la población como criterio único de reparto y la población corregida con estimaciones complejas y detalladas del coste de provisión de cada servicio en las distintas regiones.

Recomienda la Comisión mantener el enfoque actual de cálculo de las necesidades relativas de gasto de las competencias que han sido asumidas por las CCAA, basado en la población ajustada, aunque incorporando mejoras técnicas que permitan un cálculo más representativo y ajustado a las necesidades de gasto. También ha recomendado crear una comisión técnica, independiente de la AGE y las CCAA, que dé soporte al CPFF en el análisis de las necesidades de gasto.

En el CTPE se ha puesto de manifiesto la conveniencia de estudiar las posibles formas de mejorar la medición de las necesidades de gasto de las CCAA y de los costes de prestación de sus servicios. No obstante, una vez valorado el escaso margen de tiempo del que se dispone, parece deducirse cierto consenso sobre la conveniencia de mantener la población ajustada como índice de las necesidades de gasto en el próximo Modelo, sin perjuicio de las mejoras que se acuerde introducir en su cálculo.

De cara a que estos estudios puedan realizarse durante la vigencia del próximo Sistema, encomendándose al CTPE, se acuerda proceder a una regulación más detallada de las funciones del CTPE, que tendría que tener carácter permanente.

Asumiendo el uso de la población ajustada como índice de las necesidades de gasto, con la configuración que resulte de las modificaciones o mejoras que se acuerden en su caso, se plantea la cuestión de si debería de elaborarse un índice único, representativo tanto de los SPF como del resto de competencias autonómicas, o bien si deben articularse dos índices distintos, uno de ellos representativo de los SPF y otro del global de prestaciones y servicios a financiar. La Comisión de Expertos opta en su informe por la primera opción, mientras que en el CTPE se han evaluado y debatido ambas.

Así, un primer argumento que se ha esgrimido en favor de la utilización de una variable de reparto que tenga en cuenta factores representativos tanto de los SPF como del resto de competencias es el de que el reparto de los fondos puede cumplir una doble misión, de manera que no sólo estaría enfocado a garantizar la nivelación de la financiación necesaria que permita cubrir los SPF, sino que uno de los objetivos que pueden cumplir es la reducción de las diferencias de financiación homogénea total entre CCAA.

Además, en el CTPE se ha planteado también si resulta más conveniente utilizar dos variables distintas, una que considerara sólo los factores representativos del coste de los SPF y que se aplicara para la distribución del FBF y otra que incluyera las variables representativas de todo el gasto de las CCAA y que se utilizara en el FNV. No obstante, en contra de esta posibilidad se ha argumentado que el problema de utilizar dos índices de necesidades de gasto cuando el segundo fondo pretende reducir las diferencias de financiación que todavía perduran tras la aplicación del primer fondo, es que parte de los recursos del segundo se asignarían a re-nivelar en base al segundo índice lo igualado por el primer fondo en base a otro criterio en vez de destinarse a reducir diferencias reales de financiación entre CCAA, lo que no resultaría coherente.

Como argumento adicional en esta línea se ha puesto de manifiesto que uno de los aspectos más criticados del Sistema vigente ha sido el de su complejidad y falta de previsibilidad por la aplicación de múltiples criterios, poco claros e incluso contradictorios, que llevan a una

distribución final de la financiación por habitante ajustado desigual y que no responde a un criterio claro lo que, en consecuencia, no sería deseable que ocurriera en el nuevo Modelo.

En definitiva, tras las valoraciones expuestas en el CTPE sobre estas alternativas, la AGE está de acuerdo con la Comisión de Expertos en la conveniencia de utilizar una variable de reparto única que sea representativa del coste de prestación del conjunto de los servicios autonómicos.

En cuanto a la configuración de la población ajustada, la Comisión de Expertos ha partido de la consideración de cuatro bloques competenciales: Sanidad, Educación, Programas de protección social y Otros servicios, de manera que cada bloque estaría representado en la población ajustada por al menos una variable poblacional y por una serie de variables correctivas.

En el CTPE se ha asumido la consideración de estos cuatro bloques, tanto por la AGE como por las CCAA, y conforme a los mismos se han analizado las variables poblacionales que serían representativas en cada uno de ellos, la ponderación de cada bloque, así como las variables correctivas que integrarían la nueva población ajustada. Si bien en el CTPE han sido reseñadas otras variables, tanto poblacionales como correctivas, que podrían analizarse en mayor medida para la configuración de la población ajustada, parece existir cierto acuerdo en la consideración de los siguientes elementos.

### **Variables poblacionales**

- En Sanidad, la Comisión de Expertos propone seguir utilizando la población protegida equivalente como variable representativa de dicho gasto.

En el CTPE se coincide con esta propuesta y se propone además intentar la actualización de los parámetros que la determinan y que esta variable sea objeto de estudio durante el periodo de vigencia del próximo Modelo con vistas a su posible revisión en el futuro, si fuera necesario.

- Para el gasto de Educación, la Comisión de Expertos ha propuesto distinguir entre educación universitaria y no universitaria, incorporando variables representativas de ambas. Por lo que se refiere a la Educación no universitaria la Comisión defiende utilizar la población de 0 a 18 años más los alumnos matriculados en ciclos formativos de grado superior, aunque también analiza otras opciones. En cuanto a la Educación universitaria, propone utilizar el número de alumnos matriculados.

En el CTPE se han suscitado otros debates, como el de si deben tenerse en cuenta variables que representen servicios cuya prestación no es obligatoria o el de si deben tenerse en cuenta los usuarios potenciales o los reales de los servicios, además de haberse valorado otras posibles variables.

Así, en relación con la educación universitaria se ha contemplado, por ejemplo, la posibilidad de tomar la población del padrón en un determinado tramo de edad, en el que es más común que se realicen los estudios universitarios. Sin embargo, por quienes defienden la consideración de matriculados se señala que el principal inconveniente es que la tasa de realización de estudios universitarios es muy distinta entre CCAA, por lo que a priori esta variable parece menos representativa del coste de la educación universitaria de cada Comunidad que el número de estudiantes en cada una de ellas.

En relación con la educación infantil, en el tramo de 0 a 3 años, se ha valorado la utilización del número de alumnos o la de las matrículas financiadas con el presupuesto autonómico como alternativas a la población de padrón.

- En cuanto a los Programas de protección Social, la Comisión considera adecuada la utilización de una variable referida al tramo de edad en la que se concentra la mayor demanda de estos servicios, especialmente de los de dependencia, pero introduciendo la distinción de dos subtramos distintos (de 65 a 79 años y de 80 o más años), de manera que la variable se compondría de la suma de la población existente en dichos tramos ponderada por el peso relativo del número de personas dependientes en cada tramo. De esta forma se conseguiría ajustar la variable actual (mayores de 65 años) a la diferente intensidad de la demanda de estos servicios que existe entre los dos subtramos referidos.

Además, la Comisión también ha recomendado incluir una variable representativa de los gastos asociados a políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, tomando en consideración la población en riesgo a partir de datos obtenidos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). A pesar de esta recomendación, la propia Comisión ha cuestionado la homogeneidad y fiabilidad de dichos datos.

El CTPE considera conveniente la adopción de la primera propuesta indicada, consistente en desglosar la variable población mayor de 65 años en la forma señalada. En cuanto a la inclusión de una variable representativa de los gastos asociados a políticas de lucha contra la pobreza y exclusión social, parece existir consenso entre las CCAA en su necesidad, si bien se han planteado dudas respecto de la utilización de datos provenientes de encuestas.

- Para el bloque de Otros servicios, la Comisión recomienda la utilización de la población empadronada. No obstante, en el CTPE algunos miembros han defendido la opción de utilizar otras variables que se ajusten en mayor medida a los gastos incluidos en este bloque competencial, aunque se ha constatado la dificultad de encontrar y definir estas variables.

Teniendo en cuenta los debates suscitados, la AGE coincide en gran medida con las señaladas propuestas de la Comisión de Expertos. No obstante, teniendo en cuenta los inconvenientes expresados en el CTPE sobre los problemas que tendría la utilización de datos provenientes de encuestas, la AGE considera que deberá profundizarse en el análisis de otros posibles indicadores representativos de estos gastos para los que todavía no se ha consensuado una variable.

### **Ponderaciones de los bloques**

La Comisión considera que la ponderación de cada bloque dentro de la población ajustada ha de venir dada por el porcentaje de gasto que represente cada uno de ellos en el gasto del conjunto de CCAA. También defiende que cada año se haga un recálculo de las ponderaciones, previendo que pueda utilizarse una media móvil de varios ejercicios para suavizar los movimientos.

La posibilidad de recálculo anual durante la aplicación del nuevo Modelo ha sido valorada en el CTPE y se ha puesto de relieve la complejidad, falta de previsibilidad y posible retraso en la práctica de la liquidación que ello podría conllevar, aunque también se han expuesto posturas a favor de realizarlo.

Por parte de la AGE se coincide con la Comisión en que las ponderaciones de cada bloque se determinen a partir del peso que tienen dentro del gasto conjunto de las CCAA, para lo que habría que partir de las últimas cifras de gasto disponible y realizar los ajustes correspondientes. En cuanto a la propuesta de un recálculo anual de las ponderaciones, la AGE es consciente de los problemas puestos de relieve en el CTPE por lo que se considera más conveniente su fijación durante la aplicación del Modelo.

### **Variables correctivas**

La Comisión de Expertos ha recomendado mantener las correcciones existentes por insularidad, superficie y dispersión y considerar la incorporación de una variable representativa de los costes fijos. También considera que los cambios en la construcción o

ponderación de estas variables o la introducción de otras nuevas deben ser consistentes con la evidencia empírica sobre su impacto en los costes de provisión de los servicios autonómicos.

En el CTPE han sido además objeto de debate otras posibles variables correctivas, cuya incorporación debe valorarse a la luz de la evidencia empírica, de conformidad con lo recomendado por la Comisión.

En cuanto a la introducción de los costes fijos en la población ajustada se ha debatido en el CTPE la posibilidad de que su ponderación se sitúe en torno al 1%, cuantificación que algunas CCAA han tildado de excesiva y otras de insuficiente.

En relación con la configuración de esta variable, en las reuniones del CTPE se ha debatido la opción de atribuir a cada Comunidad una variable cuyo importe fuera igual para todas las CCAA lo que implicaría que, en base a la misma, existiría un reparto de recursos igual para todas las CCAA con independencia de su tamaño, población o de cualquier otra consideración.

Como alternativa a esta opción, se ha planteado por alguna Comunidad la posibilidad del reparto teniendo en consideración que los gastos de las CCAA que son independientes de su volumen de población, suponen un esfuerzo mayor por unidad de población cuanto menor sea la población de la comunidad. Para ello, la variable identificativa se asignaría sólo a aquellas CCAA que tuvieran una población por debajo de la media de las CCAA, en proporción a su distancia a la media. En caso de aplicar este criterio se consideraría adecuado tomar como unidad de población la constituida por las variables poblacionales incluidas dentro de la población ajustada, con su ponderación correspondiente dentro de la misma.

En relación con las variables correctivas, la AGE se muestra conforme con la introducción de una variable representativa de los costes fijos y en general con el planteamiento de la Comisión. En este sentido, la AGE asume las correcciones existentes con las variables y ponderaciones actuales y, como prevé la Comisión, se propone la realización de un estudio más profundo de posibles cambios durante la aplicación del Modelo.

### **Fondos del Sistema de Financiación**

El punto de partida para analizar y determinar la configuración de los fondos del Sistema es la estructura indicada anteriormente, fundamentada en la propuesta de la Comisión de Expertos. No obstante, si bien esta propuesta permitiría articular un sistema basado en una nivelación parcial o total de recursos, en caso de optar por la igualación de los recursos por unidad de necesidad de todas las CCAA, esta estructura se podría simplificar.

Las propuestas en relación con la capacidad tributaria se han recogido ya en el apartado correspondiente por lo que se aborda en este apartado, además de principios básicos que deben orientar la configuración del Modelo de Financiación, lo relativo a los Fondos de Nivelación, al Fondo para la Financiación de las competencias no homogéneas y a la propuesta de un Fondo para instrumentar la garantía de statu quo.

### **Principios de equidad y corresponsabilidad fiscal**

La configuración de un Sistema de Financiación Autonómica supone la determinación de un conjunto de reglas y mecanismos a través de los que se instrumenta el cumplimiento de los principios y objetivos que lo definen. Entre estos principios es indudable que han de estar presentes los de solidaridad y equidad y, en consecuencia, la necesidad de garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos con independencia de su lugar de residencia, como así se constató en el Acuerdo de la Conferencia de Presidentes.

Los principios de solidaridad y equidad se materializan fundamentalmente en una configuración del SFA basada, al menos en parte, en las necesidades de gasto de las CCAA. En consecuencia, en tanto que un Modelo de Financiación se nutra fundamentalmente de impuestos cedidos, se hace necesaria para la consecución de tal principio la articulación de mecanismos de nivelación que permitan adaptar los recursos de cada Comunidad a dichas necesidades. No obstante, debe tenerse en cuenta que la nivelación puede hacerse de múltiples formas, con mecanismos, reglas y grados muy diversos, y que su concreta definición constituye el núcleo de la configuración del Modelo, por lo que ha de permitir que se compatibilice el cumplimiento de los principios de solidaridad y equidad con el de otros principios que el Modelo también persiga.

Si bien una primera característica definitoria de la nivelación es su carácter parcial o total, su concreción exige predefinir lo que esto conlleva en tanto que este carácter puede identificarse desde el punto de vista de las competencias o desde la perspectiva de los recursos.

Desde el enfoque de los recursos, se entiende que la nivelación es total en tanto que no existan diferencias entre las CCAA en términos de financiación homogénea por unidad de necesidad. Sin embargo, desde el prisma de la nivelación de competencias, podría entenderse que ésta es plena cuando, sin necesidad de alcanzar una igualación de los recursos de las CCAA, se articulan mecanismos de nivelación cuyo objetivo es reducir las diferencias de financiación homogénea total por unidad de necesidad; es decir, en caso de que no se limite la nivelación a los recursos asociados sólo a una parte de las competencias que el SFA financia.

En el debate suscitado en el CTPE sobre esta cuestión la mayoría de CCAA manifestaron argumentos en favor de una nivelación total de recursos justificándola en que es el modo de garantizar el cumplimiento estricto de los principios de igualdad, solidaridad y equidad. Asimismo, se defiende por estas CCAA que este planteamiento no implica una merma de la corresponsabilidad fiscal en tanto que ésta se materializaría en las diferencias de esfuerzo fiscal.

No obstante, también ha habido pronunciamientos en sentido contrario que se han fundamentado en que la igualación total de los recursos procedentes del SFA es contraria a la propia idea del Estado autonómico que debe regirse por la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, como también ha señalado la Conferencia de Presidentes, por lo que el Sistema debería de permitir la existencia de diferencias de financiación entre CCAA que respetaran el principio de ordinalidad.

Como se indicó anteriormente, la Comisión de Expertos planteó una estructura de Modelo de Financiación sin pronunciarse sobre si ha de existir una nivelación plena o una nivelación parcial de recursos; es decir, sobre si debe igualarse el conjunto de la financiación de todas las CCAA por unidad de necesidad o si deben existir ciertas diferencias y, en este caso, cuál debe ser su magnitud, pues considera la Comisión que se trata de decisiones que se deben adoptar a través de acuerdos políticos. La Comisión detalla la necesidad de estos acuerdos en la decisión sobre parámetros y opciones concretas que determinarían el grado de nivelación del Sistema, como son la decisión sobre lo que denomina Coeficiente de Aportación al Fondo Básico, el peso del Fondo de Nivelación Vertical en los recursos totales y los criterios concretos de nivelación en este fondo.

Conforme a lo anterior, en base al diseño de fondos y criterios de nivelación propuestos por la Comisión de Expertos, se deduce que en caso de que no se alcance una nivelación plena de recursos, las diferencias que se admitan deben de tener su origen en la distinta capacidad fiscal de las CCAA. Si existen estas diferencias, conforme al Informe de la Comisión, han de ser compatibles con el fundamento en el principio de equidad del Sistema pues, como señala la Comisión en otra parte del informe, la equidad se concreta en la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los Servicios Públicos Fundamentales en todo el territorio español, sin perjuicio de que esas prestaciones puedan modularse como consecuencia del ejercicio de las competencias de las CCAA en materia tributaria. Insiste la Comisión en que el Modelo ha de ser más transparente que el actual y dotado de criterios explícitos de reparto que se apliquen sin excepciones.

Para la AGE es indudable que, como ha señalado la Comisión de Expertos, el Sistema debe garantizar el principio de equidad para que en todas las CCAA exista una estructura

equivalente de servicios públicos que permita hacer efectivos los principios de solidaridad e igualdad de todos los ciudadanos, teniendo en cuenta las diferencias entre CCAA en los costes de provisión. En consecuencia, el SFA debe articularse como un sistema basado en necesidades de gasto, sin perjuicio de que los principios señalados deban compatibilizarse con los de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal de las CCAA, como también se deduce del Informe de la Comisión.

Los debates en el CTPE han puesto de manifiesto la ausencia de consenso entre sus miembros sobre si el Modelo de Financiación debe atribuir una nivelación plena o parcial de recursos. Ante esta situación, la AGE asume la necesidad de profundizar en las negociaciones con las CCAA para tratar de alcanzar el acuerdo político que requiere dicha decisión, debiendo acordarse en el Consejo de Política Fiscal y Financiera los parámetros y criterios concretos que permitan conjugar de forma equilibrada los principios que se desea que guíen el Modelo. En cualquier caso, siguiendo el dictado de la Comisión de Expertos, la AGE considera que, si se acordase que del Modelo pudieran derivarse diferencias de recursos entre CCAA, dichas diferencias deberían de tener su origen en la distinta capacidad y esfuerzo fiscal y, en ese caso, solo podrían tener lugar en lo que respecta a la financiación de las competencias autonómicas distintas de las consideradas como servicios públicos fundamentales. Por tanto, si no se consensuase una nivelación total de recursos, resultaría imprescindible la habilitación de mecanismos de nivelación que permitan aproximar a las CCAA en términos de financiación para reforzar la equidad en relación con la financiación de todas las competencias autonómicas, alcanzando así un punto de equilibrio en la instrumentación de los principios de equidad y corresponsabilidad, y avanzando significativamente en la garantía de sostenibilidad de la financiación para SPF.

### **Fondos de Nivelación**

Como se indicó anteriormente, para una mayor claridad se va a considerar la existencia de dos Fondos de Nivelación y la denominación dada a los mismos en el Informe de la Comisión de Expertos, pero nada impediría que la nivelación se realizara en un único fondo o en más de dos. Por tanto, en principio, siguiendo los dictados de la Comisión de Expertos, existirían dos fondos, uno para instrumentar la nivelación de parte de la capacidad tributaria cedida a las CCAA, el Fondo Básico de Financiación, y otro a través del que se llevaría a cabo la nivelación vertical que incorporaría la aportación de la AGE al SFA, el Fondo de Nivelación Vertical.

El importe inicial de ambos fondos en el año base, como se ha mencionado en el apartado de *Sostenibilidad del Estado de Bienestar*, sería aquel que garantice, al menos, el coste efectivo

conjunto de prestación de los SPF por las CCAA en el momento actual. Este importe sería cubierto, por tanto, con la aportación del Estado al SFA y con la parte de la capacidad tributaria de las CCAA que se decida incluir en los fondos.

#### **a) Fondo Básico de Financiación (FBF)**

El Informe de la Comisión de Expertos precisa que el fondo se dotaría con parte de la capacidad tributaria cedida a las CCAA, determinándose el porcentaje de aportación de forma que, en el año base del Sistema, la suma de la dotación de los dos fondos de nivelación permita al menos la nivelación total del gasto en SPF que se acuerde. Es decir, que determinado el gasto en SPF autonómicos que se considera adecuado al inicio de la aplicación del Modelo, este importe sería el de la dotación inicial de los Fondos de Nivelación, a cubrir con la aportación estatal al Sistema y, la diferencia, con la capacidad tributaria cedida a las CCAA. De esta forma, una parte de la recaudación de los tributos cedidos se integraría en el FBF para asignar la misma financiación por unidad de necesidad a todas las CCAA, mientras que la parte que no se integre en el fondo se asignaría a las CCAA en función del lugar en el que se entienda generado el rendimiento.

La AGE coincide con la Comisión de Expertos en que la base para determinar el importe inicial de los fondos de nivelación ha de tener su sustento en el nivel del gasto en SPF que se acuerde. Así, el Sistema debe garantizar en el momento inicial de su aplicación que los recursos de los fondos de nivelación permiten, al menos, hacer frente al coste efectivo de prestación de los servicios públicos autonómicos considerados como fundamentales.

Pero en relación con la dotación del fondo, además de esta decisión de tipo cuantitativo, resulta necesario especificar con qué impuestos se dota y en qué porcentaje de cada uno de ellos.

La Comisión de Expertos ha planteado que se realice su dotación con todo el rendimiento cedido de IVA e IIEE y un porcentaje del resto de impuestos cedidos. Esta opción es coherente con otra de las propuestas de la Comisión, consistente en dotar a las CCAA de capacidad normativa de ejercicio colegiado en el IVA e IIEE, cuyo ejercicio y configuración sería más plausible en el caso de que todo el rendimiento autonómico derivado de estos impuestos se incluyera en el FBF. No obstante, si bien la no previsión de un tramo colegiado de IVA y/o IIEE no tiene por qué implicar la no consideración de esta propuesta, alguna Comunidad lo ha cuestionado en el CTPE porque implicaría privar a las CCAA de cualquier participación en la recaudación que fuera asociada a lo consumido en cada territorio.

Además, se han valorado otras posibles opciones admisibles, que han de ser tomadas en consideración por el CPFF para su decisión:

- Que se dote con el mismo porcentaje de todos los recursos tributarios cedidos, como ocurre en la actualidad en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.
- Que se dote con toda la participación autonómica en el IVA e IIEE y con un porcentaje del IRPF autonómico, dejando fuera de la nivelación los recursos tributarios no sujetos a liquidación (RTNSL<sup>1</sup>).
- Que se dote con todo el rendimiento cedido del IVA, IIEE y RTNSL, y un menor porcentaje del IRPF (el necesario para llegar al importe previsto del fondo).

De entre las otras alternativas, la última (nivelar el 100% de IVA, IIEE y RTNSL, más un menor porcentaje de IRPF) deja en la capacidad tributaria autónoma de las CCAA sólo el IRPF y en mayor porcentaje que en cualquiera de las otras opciones, por lo que las diferencias de financiación que pudiera haber entre CCAA se limitarían a aquellas generadas por este impuesto.

Por el contrario, la opción de no incorporar al fondo ningún importe de los RTNSL, aportando a cambio mayor porcentaje de IRPF (y 100% de IVA e IIEE) permite dotar el fondo de un conjunto de recursos más estables, lo que puede resultar coherente con el hecho de que uno de los objetivos esenciales del nuevo SFA sea garantizar la estabilidad y sostenibilidad de la financiación de SPF.

Resulta claro, por tanto, que la elección de una u otra opción no resulta indiferente cuantitativamente para las distintas CCAA, dado el peso desigual que en cada Comunidad tiene cada uno de los tributos que componen la capacidad tributaria cedida, produciéndose impactos diferentes que han de ser considerados. Por eso, la AGE ha considerado que éste es un aspecto de debe ser objeto de un mayor debate que permita alcanzar un acuerdo que satisfaga al conjunto de CCAA.

Por lo que se refiere a la participación de las CCAA en el FBF, con base en el Informe de la Comisión de Expertos y en el consenso alcanzado en el CTPE, por parte de la AGE se considera adecuado distribuir su cuantía asignando a todas las CCAA los mismos recursos por unidad de reparto, es decir, por habitante ajustado, tal y como se hace en la actualidad en el Fondo de Garantía.

---

<sup>1</sup> Los RTNSL actualmente son el ITPAJD, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), las Tasas sobre el Juego, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT) y las tasas por los servicios traspasados, a los que habría que añadir el IP, el IDEC y el Impuesto sobre Actividades de Juego.

## **b) Fondo de Nivelación Vertical (FNV)**

La Comisión de Expertos ha previsto que este fondo se dote en principio con el importe de la aportación del Estado a la nivelación y que su objetivo sea el de reducir las diferencias de financiación homogénea total por unidad de necesidad que hubiera entre las CCAA tras el reparto del Fondo Básico de Financiación, o eliminar dichas diferencias en caso de optar por la nivelación total de recursos.

Para la consecución de este objetivo, cabe contemplar distintas opciones que han de ser valoradas en el CPFF. Por parte de la Comisión de Expertos se han propuesto dos posibilidades, consistente una de ellas en repartir los recursos del fondo entre todas las CCAA para reducir proporcionalmente y tanto como sea posible, las diferencias entre la financiación de cada Comunidad y la de mayor financiación por habitante ajustado, y la otra consistente en corregir más las desventajas de las Comunidades con menor financiación por habitante ajustado, de manera que primero se eliminaría la diferencia entre los recursos por habitante ajustado de la última comunidad en financiación con la penúltima, a continuación la de ambas con la antepenúltima, y así sucesivamente. Según la Comisión de Expertos, en ambas opciones, si con los recursos del FNV se lograra igualar la financiación de todas las CCAA, los recursos sobrantes se repartirían asignando la misma financiación por habitante ajustado.

Además de estas propuestas, otras opciones que han sido objeto de valoración en el CTPE han sido las siguientes:

- Repartir los recursos a las CCAA cuya financiación por habitante ajustado después de la nivelación horizontal está por debajo de la media y, una vez que todas han alcanzado la media, repartir el resto entre todas las CCAA en función de la población ajustada de cada una.
- Repartir los recursos entre todas las CCAA para reducir en el mismo porcentaje determinado por la Ley su distancia a la Comunidad con mayor financiación por habitante ajustado.

Esta opción coincide con una de las propuestas por la Comisión de Expertos, con la diferencia de que se plantea como alternativa que el porcentaje de distancia a reducir sería el que se estableciera en la Ley, por lo que no tendría por qué ser el máximo que permitieran los recursos del FNV.

- Repartir los recursos entre todas las CCAA para reducir en el mismo porcentaje determinado por la Ley su distancia a la financiación media elevada, entendiendo ésta

como la financiación media de aquellas CCAA que están, tras la distribución del FBF, por encima de la media.

Si una vez alcanzado el objetivo establecido hubiese recursos sobrantes, se repartirían en función de la población ajustada de cada Comunidad.

Ha sido también objeto de valoración en el CTPE la posibilidad de que los recursos del fondo se repartieran entre todas las CCAA asignando a cada una de ellas una misma financiación por habitante ajustado, como ocurre en el Fondo de Garantía actual. En esta alternativa, a diferencia de las recogidas anteriormente, el fondo no tendría como objetivo la reducción de las diferencias existentes entre CCAA tras el reparto del FBF y, en consecuencia, no permitiría una nivelación total de competencias.

La AGE ha concluido que estas opciones deben ser objeto de valoración en el CPFF para determinar en qué medida deben reducirse las diferencias de financiación entre CCAA y, en su caso, en qué medida debe permitirse cierta diferenciación en la financiación de las CCAA en función de sus capacidades fiscales, así como de qué forma deben atenderse dichos propósitos.

Como se ha indicado, en caso de que se optara en el próximo Modelo por la igualación por unidad de necesidad de todos los recursos proporcionados por el Modelo de Financiación, éste se podría instrumentar con una estructura más sencilla que la propuesta por la Comisión, integrando los recursos en un solo fondo de nivelación y con un solo indicador de población ajustada.

El Fondo se dotaría con todos los recursos integrados en el Sistema de Financiación salvo por los tributos cedidos diferentes del IRPF, IVA e IIEE y los recursos asociados a la financiación de competencias no homogéneas.

De este modo, el conjunto de recursos del Fondo se distribuiría cada año de forma que los recursos del mismo, más los aportados por el resto de tributos cedidos, proporcionen a cada Comunidad de régimen común la misma financiación por habitante ajustado.

Como también se ha señalado, otra opción que se ha defendido para instrumentar la nivelación total ha sido la consistente en utilizar dos fondos: uno para la financiación de los SPF y otro para la del resto de competencias.

## **Fondo para la financiación de las competencias no homogéneas**

La Comisión de Expertos ha previsto un fondo, al que denomina Fondo Complementario de Financiación (FCF), para recoger la financiación de las competencias no homogéneas. Las competencias no homogéneas cuya financiación actualmente está integrada en el Fondo de Suficiencia Global, son aquellas que no han sido traspasadas a todas las CCAA de régimen común, bien porque en algunos territorios las sigue ejerciendo la AGE o bien porque el objeto del traspaso supone que no en todas las CCAA pueda haber dicho traspaso.

En cuanto a la valoración de estas competencias, la Comisión ha propuesto que se revise la valoración de las competencias no homogéneas cuya generalización al conjunto de las CCAA no parezca previsible, atendiendo el gasto que en la actualidad destina la AGE en territorios a lo que no se les ha cedido.

Sin embargo, en el seno del CTPE se han puesto de manifiesto, en primer lugar, algunas dificultades que podría haber para llevar a cabo el análisis propuesto por la Comisión de Expertos, por el hecho de que existen competencias que tienen el carácter de no homogéneas porque no se ejercen en todas las CCAA, no porque las esté ejerciendo el Estado, o bien porque incluso en aquéllas que sí ejerce el Estado en algún territorio, la valoración que propone la Comisión podría requerir un análisis de los gastos de la AGE que probablemente excedería del margen temporal disponible para el proceso de reforma del Modelo. Por otro lado, se ha defendido en el CTPE que mantener la valoración de las competencias no homogéneas no parece ser coherente con la eliminación de la cláusula de statu quo que lleva implícito un cambio en la valoración de las competencias homogéneas.

La AGE está de acuerdo con la Comisión de Expertos en la conveniencia de que en el nuevo Modelo exista un fondo para recoger la financiación de las competencias no homogéneas. No obstante, se comparten los argumentos expuestos en el CTPE que desaconsejan una revisión de la valoración de determinadas competencias no homogéneas, por lo que se considera que antes de proceder a dicha revisión se precisa de un consenso que requiere que la valoración de estas competencias se plantee conjuntamente con la del resto de las competencias autonómicas, en el marco del análisis de los costes de prestación, sus variables representativas y demás factores cuya realización se encomiende al CTPE durante la vigencia del próximo Modelo para su aplicación a futuro.

Por eso, la AGE entiende que en principio la valoración de las competencias no homogéneas en el año base del Sistema sería la misma que en dicho año tengan en el Fondo de Suficiencia Global del vigente Modelo.

Por lo que se refiere a las competencias no homogéneas cuya generalización es previsible, de forma que durante la vigencia del próximo Modelo podrían pasar a ser homogéneas al completarse el traspaso a todas las CCAA, la Comisión recomienda que se vaya adaptando gradualmente el reparto de la financiación asignada en la actualidad a cada competencia a lo que resultaría de aplicar la fórmula de necesidades de gasto. La AGE considera adecuado prever un ajuste gradual pero que, a diferencia de lo recomendado por la Comisión, operase una vez que se haya realizado el traspaso de la competencia a todas las CCAA, no con antelación a dicho momento. En concreto, se propone que en el momento en el que determinadas competencias adquirieran el carácter de homogéneas, su financiación permanezca temporalmente en el FCF.

Por otro lado, aunque el FCF se prevé para recoger la financiación de las competencias no homogéneas, la Comisión de Expertos ha previsto que, si durante la vigencia del SFA se hiciesen nuevos traspasos de competencias homogéneas, durante un periodo de tiempo estos traspasos se asignen a las CCAA en base al coste del traspaso de modo que su integración en el fondo de nivelación sea progresiva, algo que se ha considerado adecuado por el CTPE y en lo que igualmente se coincide por la AGE.

### **Fondo para instrumentar la garantía de statu quo**

La denominada cláusula de garantía de statu quo hace referencia a que ninguna Comunidad pierda recursos como consecuencia del cambio de Modelo de Financiación. Esta cláusula ha sido tenida en cuenta en el vigente Sistema y en anteriores, y cuenta tanto con argumentos a favor de su mantenimiento como en contra.

En su Informe, la Comisión de Expertos consideró necesario eliminar la cláusula de statu quo que se ha incluido en los sucesivos Modelos de Financiación Autonómica, pero reconoce que pueden existir dificultades para suprimirla de forma inmediata. Por ese motivo, recomendó que en el año base del nuevo Modelo ninguna Comunidad pierda recursos en términos absolutos respecto a lo obtenido con el Modelo anterior y que la absorción de las diferencias de financiación derivadas del statu quo se haga de forma progresiva y dentro del periodo de vigencia del nuevo SFA.

El CTPE ha analizado las propuestas recogidas en el Informe de la Comisión de Expertos y en su seno se han puesto de manifiesto argumentos tanto en favor de mantener el statu quo como en favor de su eliminación.

Los primeros principalmente se fundamentan por quienes la defienden en las debilidades de las fórmulas representativas de los diferentes costes de las CCAA que, al no tener en cuenta

factores singulares que son relevantes en los distintos territorios, darían lugar a desigualdades, algo que al menos en parte evita la cláusula de statu quo, al tener en consideración el coste al que se hicieron los traspasos. En este sentido, se ha señalado que la población ajustada no refleja de forma perfecta los costes de provisión de los servicios públicos por lo que, hasta que este reflejo sea el debido o hasta que se haga un adecuado estudio del coste de prestación de dichos servicios, debe articularse un mecanismo que garantice el statu quo.

También la AIReF ha puesto de manifiesto que, mientras no se haga un análisis en profundidad del gasto autonómico y se valore el coste efectivo de la prestación de los servicios, es difícil que se pueda afrontar la supresión del statu quo. Desde este punto de vista se ha propuesto también que la previsión de la garantía de statu quo se pueda completar con la de que el CTPE lleve a cabo, dentro de los trabajos que se le encomienden para su realización a lo largo del periodo de vigencia del próximo Modelo, una valoración del coste eficiente de prestación de los servicios que, junto con otros análisis y valoraciones, hagan innecesaria la consideración del statu quo.

Por ello, desde estos planteamientos, se considera que un mecanismo que garantice el statu quo podría permitir que los recursos asignados a las CCAA recogieran un mejor reflejo de los costes específicos de las distintas competencias en cada territorio.

Los argumentos contrarios a la cláusula enfatizan que la misma introduce variaciones en la asignación de recursos realizada por las fórmulas representativas de los costes autonómicos que podrían no estar justificadas en verdaderos diferenciales de costes.

Así, se ha destacado desde esta perspectiva que debe tenderse a la eliminación del statu quo, pues supone una fuente de distorsión en términos de equidad en el reparto de recursos entre las CCAA pero también que, tal y como ha indicado la Comisión de Expertos, esta supresión debe hacerse de forma progresiva para no poner en riesgo la sostenibilidad y estabilidad financiera de ninguna Comunidad Autónoma. En esta línea, se ha señalado que la cláusula de statu quo constituye una cláusula de garantía de una financiación mínima, por lo que está muy relacionada con la suficiencia del Modelo y, en consecuencia, no puede analizarse de manera aislada del estudio de dicha suficiencia. Conforme a este argumento, mientras la mejora de la suficiencia global del Sistema no permita garantizar que ninguna Comunidad pierde recursos en términos absolutos, deberá mantenerse la vigencia de esta garantía ya que, si el Modelo cumple adecuadamente con la suficiencia, la propia dinámica del Sistema debe permitir dar cobertura a la eliminación progresiva del statu quo, de manera que los menores recursos derivados de la eliminación progresiva de la garantía se vean suplidos por la evolución favorable de los recursos del Modelo.

Por parte de la AGE, se entiende la recomendación de la Comisión de que habría que tender a la eliminación de la cláusula de statu quo, aunque con una absorción progresiva de las diferencias derivadas del statu quo para que no se vean afectadas gravemente las finanzas de ninguna Comunidad. No obstante, también se coincide con la Comisión en que se trata de una cuestión que ha de ser objeto de decisión política en el seno del CPFF, en el que habrá de decidirse, contemplando todos los elementos que vayan a establecerse el próximo Modelo, sobre la procedencia de articular un mecanismo que garantice el statu quo y, en su caso, la articulación de los elementos que determinen su configuración.

### **Evolución de los recursos y fondos del Modelo**

La configuración del Modelo de Financiación requiere no sólo determinar la delimitación inicial de los recursos y fondos que lo integran sino acordar las reglas de evolución de los mismos y de sus componentes.

En el Informe de la Comisión de Expertos, la aportación de la AGE a los Fondos de Nivelación se liga a la evolución del ITE mientras que la aportación autonómica reflejaría la evolución de la capacidad tributaria autonómica calculada con criterios normativos, tal y como ocurre en el Fondo de Garantía del SFA actual. No obstante, hay una diferencia entre la evolución propuesta y la que rige el actual Fondo de Garantía ya que al no incorporar en la propuesta de la Comisión todos los impuestos en un mismo porcentaje (sino en un 100% el rendimiento autonómico del IVA e IIEE y en un porcentaje menor el resto), la evolución de los fondos no vendría determinada por cómo evolucione la capacidad tributaria en su conjunto sino por cómo lo haga cada una de las distintas fuentes tributarias, pues el impacto sería distinto en función de cómo evolucionen los tributos cuyo rendimiento cedido se incorporara a los fondos en un 100% y de cómo lo hagan los incorporados en un porcentaje menor.

En cuanto al FCF para la financiación de las competencias no homogéneas, el Informe de la Comisión prevé su evolución conforme al ITE, propuesta que ha sido secundada por el CTPE.

En relación con el posible mecanismo para instrumentar la garantía de statu quo, al quedar éste pendiente de su concreción, la Comisión se limita en cuanto a su evolución a recomendar que la absorción de las diferencias de financiación derivadas del statu quo se haga de forma progresiva y dentro del periodo de vigencia del nuevo SFA.

Asimismo, en cuanto a la definición del ITE, la Comisión propone estudiar las ventajas e inconvenientes de calcular este índice conforme a un criterio de devengo en lugar del de caja, que es el actualmente utilizado, así como las de utilizar un índice calculado como el promedio de los índices de evolución del ITE y del PIB nominal del conjunto de CCAA, promedio que la

Comisión recomienda y que cuenta con el apoyo de varias CCAA. También algunas Comunidades se han pronunciado a favor de desligar su cálculo de las decisiones de la AGE que puedan incidir en su recaudación para objetivar su cálculo.

Tras la valoración de las propuestas y recomendaciones de la Comisión de Expertos respecto a la evolución de los recursos y fondos, el CTPE ha puesto de manifiesto un enfoque quizá no subrayado en el Informe de la Comisión de Expertos que se refiere a que la garantía de estabilidad y sostenibilidad de los Servicios Públicos Fundamentales debe ser uno de los pilares del próximo Modelo de Financiación así como la conveniencia de que dicha garantía abarque tanto el plano estático como el dinámico. Por ello, uno de los planteamientos esgrimidos en el seno del CTPE es que la evolución de las necesidades de SPF deba de considerarse a la hora de determinar las reglas de evolución de los fondos de nivelación, aunque sin desconocer las limitaciones derivadas de la aplicación de las reglas fiscales.

Para eso, una de las propuestas planteadas en el CTPE es la consideración de un índice de evolución de necesidades de gasto que refleje cómo ha evolucionado cada una de las variables poblacionales representativas de los SPF en la población ajustada, correspondiendo un peso a cada una de ellas dentro del índice proporcional al que tienen en la población ajustada. De hecho, esta es una forma de calcular la evolución de las necesidades que han considerado varios autores y que también ha sido incluida en algún cálculo del Informe de la Comisión de Expertos, aunque alguna Comunidad precisa que su cálculo debería de captar también el impacto de la innovación tecnológica en la evolución de las necesidades de gasto sanitario.

Este índice permitiría medir la variación en las necesidades absolutas de financiación de SPF para el conjunto de CCAA ya que uno de los aspectos del SFA vigente que se ha considerado que puede ser objeto de mejora es el hecho de que la población ajustada mide la evolución de las necesidades relativas de gasto de las CCAA, pero no se había previsto un índice que midiera las variaciones absolutas para el conjunto de las CCAA.

En caso de optar por el índice de evolución de las necesidades de gasto en el nuevo SFA, habría que valorar las diferentes formas en las que se podría utilizar, ya que caben distintas posibilidades, por ejemplo, que se usara para determinar el coste efectivo global de los servicios de cada año que debería financiar los fondos de nivelación, para calcular el importe mínimo de los fondos del SFA en cada ejercicio o, como indican muchas CCAA, para evolucionar las aportaciones estatales a los fondos de nivelación en caso de que este índice fuera superior al ITE.

En cualquier caso, independientemente del modo en el que pudiera articularse esta garantía, ha existido consenso en el CTPE sobre que si se articula, habría que determinar cómo se haría frente a la misma si la propia evolución de los recursos del SFA resultara insuficiente.

En este sentido, la primera posibilidad que se ha valorado ha sido la de crear un fondo de reserva, que se dotaría en las fases de crecimiento de la recaudación y se aplicaría cuando los recursos del SFA no permitieran cubrir la garantía que se defina. También se ha valorado la opción de mantener una evolución de los fondos ligada a la de la recaudación tributaria pero que, en caso de caídas recaudatorias, se pudiera ver reforzada incrementando el porcentaje de capacidad tributaria cedida que se incorpora al fondo de nivelación. Otra posibilidad analizada ha sido la de regular que en los supuestos en los que la evolución de los recursos del SFA no permitiera cubrir el coste efectivo, se adopten conjuntamente por las CCAA y la AGE las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de los SPF.

Tras la valoración de estas posibilidades, en el CTPE se ha considerado positiva, para tratar de asegurar la estabilidad de la financiación para los SPF, la creación de un fondo de reserva, aunque también se han puesto de relieve las dificultades y problemas que habría que estudiar y subsanar para ello, como de qué forma se configuraría este fondo, qué ocurriría en caso de agotamiento del mismo, cómo se encajaría el fondo con la necesidad de reducir los niveles de endeudamiento, la aplicación de la regla de gasto y la consecución de las demás reglas fiscales.

Tras el análisis de los planteamientos esgrimidos en el Informe de la Comisión de Expertos y de los suscitados en el seno del CPTPE, la AGE comparte la preocupación por encontrar la forma adecuada de implementar la garantía de la sostenibilidad del Estado de Bienestar dentro del Sistema de Financiación. En consecuencia, considera necesaria la articulación de algún mecanismo dentro del Modelo de Financiación que permita incorporar la perspectiva dinámica de dicha garantía, de modo que se consiga una mejora sustancial respecto del Modelo vigente.

Por otro lado, en lo que se refiere al Fondo para la financiación de competencias no homogéneas, la AGE considera que podría evolucionar en función del ITE, tal y como ha recomendado la Comisión.

Por último, en cuanto a la definición del ITE, valoradas en el CTPE las principales ventajas e inconvenientes del ITE caja y del ITE devengo, así como de la posibilidad de sustituir el ITE por el promedio de los índices de evolución del ITE y del PIB nominal, la AGE entiende, a la vista de las opiniones vertidas en el CTPE, que la opción más conveniente es la de seguir utilizando el ITE en los términos en los que se calcula en el vigente Modelo de Financiación.

### **Pagos del Sistema: Entregas a cuenta y Liquidación**

Al configurar un Sistema de Financiación Autonómica, uno de los aspectos que sin duda debe abordarse es el de cómo se van a hacer llegar los recursos de los que consta el Sistema a las Comunidades Autónomas en términos de caja, es decir, cuáles van a ser los pagos del Modelo.

En la actualidad, las Comunidades reciben entregas a cuenta de los recursos del año a lo largo del mismo y, dos años después, cuando se dispone de todos los datos definitivos para hacer la liquidación definitiva de los recursos del ejercicio, perciben el importe que corresponde a cada una de ellas como resultado de dicha liquidación.

Por parte de la Comisión de Expertos se han examinado los pagos a través de los que las CCAA reciben los recursos del SFA, recomendando el examen de algunas posibilidades que puedan contribuir a su mejora. Así, por lo que respecta a las entregas a cuenta, la Comisión recomienda en su informe que sean del 100% y referidas a todos los fondos, así como que se evalúen algunas opciones que podrían permitir su adecuación en mayor medida a la realidad de la evolución recaudatoria, como la modificación de su porcentaje durante el ejercicio en el que se conceden en función de cómo evolucione la recaudación tributaria, la posibilidad de hacer su recálculo en un momento del ejercicio o la de realizar un cálculo mensual en función de los datos de recaudación real de los impuestos. Por lo que se refiere a la Liquidación, la Comisión ha recomendado que se estudie si sería factible adelantarla un año.

La propia Comisión de Expertos ha reconocido en su informe las dificultades para instrumentar algunas de las opciones planteadas, en particular las dos últimas, aunque ha recomendado también su estudio por si pueden subsanarse dichas dificultades.

Además, la Comisión se ha referido en particular a las entregas a cuenta de IRPF y en concreto a los retardos que se producen desde que una Comunidad ejerce sus competencias normativas en el impuesto, modificando su tramo autonómico, y los momentos en los que esa modificación tiene efectos visibles para el contribuyente (cuando presenta la autoliquidación del impuesto) y para la propia Comunidad (cuando recibe la liquidación de los recursos del SFA de dicho ejercicio). Para abordar este hecho se han propuesto dos vías que no son excluyentes entre sí: establecer retenciones diferenciadas en cada Comunidad en función del ejercicio de competencias normativas y mantener la fórmula actual del cálculo de las entregas a cuenta, pero permitiendo corregir el coeficiente a través del que se introduce el ejercicio de competencias de cada Comunidad hasta finales del año anterior a su concesión para poder

tener en cuenta el ejercicio de competencias normativas que se haga para el año al que se refieren las entregas a cuenta.

Partiendo de las propuestas contenidas en el Informe de la Comisión de Expertos, el CTPE ha examinado distintas fórmulas para intentar un mejor acomodo de los flujos del Modelo a la recaudación y para intentar limitar los mencionados retardos, reduciendo el tiempo que transcurre desde el ejercicio por una Comunidad de sus competencias normativas en el IRPF y la percepción de su resultado, tanto por la propia Comunidad como por los ciudadanos.

En relación con estas cuestiones la mayoría de los miembros del CTPE ha concluido que es recomendable que haya entregas a cuenta de todos los recursos, aunque en un porcentaje inferior al 100% para contar con un margen que evite que las liquidaciones negativas sean habituales. El porcentaje se concretaría una vez definidos todos los recursos y demás aspectos del Sistema.

Adicionalmente, dada la experiencia de los recientes episodios de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), las Comunidades han manifestado en el CTPE que convendría desvincular la financiación de las CCAA de dichas situaciones de ausencia de cuentas públicas para la AGE. Asimismo, existe un consenso entre las Comunidades Autónomas sobre la necesidad de que el Ministerio de Hacienda mejore la información que actualmente proporciona sobre el cálculo de las entregas a cuenta.

También ha valorado el CTPE el aumento de la corresponsabilidad que supondría la actualización del importe de las entregas a cuenta durante el ejercicio junto con la menor estabilidad y previsibilidad de los recursos que también implica, apostando la mayoría de sus miembros, en principio, por la estabilidad que otorga el mantenimiento del importe de las entregas a cuenta durante el ejercicio.

En relación con el posible establecimiento de retenciones diferenciadas en IRPF en función del ejercicio de competencias normativas que haya hecho cada Comunidad, en el CTPE se han puesto de manifiesto algunas de las dificultades que tendría la adopción de esta medida, como una gestión tributaria más compleja, incremento de las cargas administrativas para las empresas, mayores dificultades de estimación del importe correcto de las retenciones para su presupuestación en los PGE, etc. Aun así, se considera conveniente la valoración de esta posibilidad ya que presenta la ventaja de que permite anticipar a los contribuyentes los efectos de las competencias ejercidas en IRPF por las Comunidades Autónomas, si bien no permitiría reducir el retardo en la percepción por éstas del resultado de su ejercicio. Esto es así en tanto que cada Comunidad continuaría percibiendo durante el ejercicio unas entregas a cuenta del impuesto del porcentaje que se establezca (actualmente el 98%) de su estimación de la cuota líquida autonómica del impuesto que no se ve alterada por una variación de las retenciones.

Por último, en el seno del CTPE se ha propuesto por varios miembros el estudio, como alternativa para adelantar la percepción por las CCAA del resultado del ejercicio de sus competencias normativas en el IRPF, de la posibilidad de adelantar la liquidación de los recursos un año, aunque se tratase de una liquidación provisional en lo relativo al IRPF que sería definitivamente regularizada en el año posterior. Por parte de la AGE se ponen de manifiesto algunos efectos que tendría esta alternativa, que han de ser valorados. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que al haber dos liquidaciones aumentaría el riesgo de que alguna de ellas fuera negativa. Además, incluso en el momento de su pago, si se hiciera a mitad del año n+1, se contaría con una información todavía muy provisional y que puede distar bastante de la definitiva ya que el IRPF no sería el único dato estimado en la liquidación provisional. Por otro lado, esta opción presenta importantes dificultades de estimación y presupuestación.

En definitiva, la postura de la AGE es que ambas opciones presentan ventajas atractivas para tratar de recortar los retardos en IRPF y facilitar el ejercicio por las CCAA de sus competencias normativas en este impuesto, pero su instrumentación no está exenta de importantes dificultades prácticas que deben ser valoradas. Además, de acuerdo con el parecer suscitado por las CCAA en el seno del CTPE, la AGE considera que ampliar a todos los recursos del Modelo las entregas a cuenta implica que los porcentajes de concesión deban ser inferiores al 100%. Asimismo, en cuanto a la actualización de las entregas durante el ejercicio de su concesión, la AGE apoya la perspectiva mostrada mayoritariamente por las CCAA sobre las dificultades que podría derivarse.

### **Especialidades de Canarias, Ceuta y Melilla**

La Comisión de Expertos señaló en su Informe que las especialidades de Canarias, Ceuta y Melilla tienen una finalidad compensatoria de las desventajas derivadas de su peculiar situación geográfica pero no deben implicar privilegios, por lo que las medidas que se acuerden han de estar guiadas por el principio de proporcionalidad.

En concreto, en cuanto a la Comunidad Autónoma de Canarias, la Comisión prevé que el grado de integración en el SFA de los recursos del REF se pacte atendiendo al principio de proporcionalidad. De modo que, la parte de los recursos del REF que, en su caso, se integren en el Sistema, recibirían el mismo trato que los tributos cedidos.

Por lo que se refiere a las Ciudades de Ceuta y Melilla, la Comisión de Expertos propuso considerar sus especificidades en el Sistema de Financiación reconociendo los ajustes necesarios derivados de su extrapeninsularidad, presión fronteriza y singularidades.

Asimismo, propuso mantener en lo esencial la situación actual, fijando una transferencia inicial a ambas Ciudades con Estatuto de Autonomía de acuerdo con el principio de proporcionalidad. También señaló la Comisión en su informe que la parte de la financiación que corresponde a competencias sensibles al tamaño de la población podría ligarse a un criterio de evolución distinto del ITE, que tenga en cuenta al menos el crecimiento de la población, junto con la presión fronteriza y migratoria.

En relación con las especialidades de Canarias, destaca la Comunidad que el REF se caracteriza por dos rasgos esenciales, menor presión fiscal indirecta y existencia de tributos destinados exclusivamente a la financiación de las Haciendas Canarias. Además, señala que el REF tiene un sentido eminentemente finalista, por lo que sus recursos no deben ser considerados en el SFA ni su existencia suponer un perjuicio para la Comunidad. Asimismo, ha indicado la Comunidad que la Comisión de Expertos concluyó que para valorar la posible consideración de los recursos del REF en el Sistema, hay que observar la relación entre los costes que impone a Canarias la ultraperifericidad y las medidas articuladas en torno al REF. Por ello, manifiesta que las citadas medidas se han establecido para que Canarias pueda acercarse a una situación de igualdad de oportunidades y no para dar lugar a privilegios.

En relación con la Comunidad de Canarias, la AGE, como se deduce de los debates del CTPE, considera que en el próximo Sistema deben recogerse las medidas que se crean adecuadas para atender al principio de equidad y a las especialidades que amparan al Régimen Económico y Fiscal de Canarias, pero también a la proporcionalidad que ha de regir la adopción de medidas que afectan a todas las CCAA. No obstante, no resulta posible concretar cuáles han de ser estas medidas sin que se hayan especificado los aspectos configuradores del Sistema por lo que debe dejarse su estudio y concreción al CPPF.

Asimismo, la AGE, de acuerdo con los planteamientos esgrimidos en el CTPE, coincide con la Comisión de Expertos en sus principales propuestas en relación con las Ciudades de Ceuta y Melilla, concluyendo que las transferencias que actualmente reciben estas Ciudades a través del Fondo de Suficiencia Global se pueden integrar en el Fondo para la financiación de competencias no homogéneas. Además, si en la dinámica del Modelo se va a tener en cuenta de alguna forma la evolución de las necesidades de gasto, como se ha propuesto valorar, se considera que podría ser conveniente hacer esto también para las Ciudades de Ceuta y Melilla, de manera que para determinar la evolución de dichos recursos se tenga en consideración de algún modo cómo evolucionan sus necesidades de gasto, en base a factores como el crecimiento de la población y la presión fronteriza y migratoria.

Por último, se ha planteado por estas Ciudades que se estudie la conveniencia de incorporar al SFA la financiación de los convenios a través de los cuales en la actualidad las Ciudades

de Ceuta y Melilla están ejecutando determinadas competencias estatales, tomando como base la afirmación realizada por la Comisión de Expertos de que la relevancia presupuestaria de dichos convenios requiere que se establezca su situación para mejorar la planificación financiera de estas Ciudades.

### **Otros aspectos**

En los trabajos realizados en el seno del CTPE por las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía se han reflejado valoraciones sobre cuestiones diversas que, aun cuando no inciden directamente en el ámbito del SFA, se ha considerado conveniente que sean objeto de consideración conjuntamente con las relativas a la reforma del Modelo.

Dentro de estas cuestiones, en el seno del CTPE se ha considerado especialmente recomendable debatir sobre las cuestiones relativas a la sostenibilidad de la deuda y a los mecanismos de liquidez pues, aunque son cuestiones que no están dentro del ámbito del SFA, su importante cuantía y su impacto potencial en el SFA hacen recomendable que los planteamientos y decisiones que se puedan tomar en relación con los mismos no queden al margen del diseño del Modelo de Financiación. De hecho, por parte de la AIReF se puso de manifiesto que las cuestiones relacionadas con el endeudamiento y la exigibilidad de las reglas fiscales debían tratarse conjuntamente con la reforma de la financiación autonómica, además de otros temas como la valoración de los costes de prestación de los servicios y la revisión conjunta en el ámbito de las EELL y CCAA de las competencias ejercidas y su financiación.

En consecuencia, se recogen en este epígrafe las líneas básicas y las conclusiones de la valoración por el CTPE de las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad de la deuda y los mecanismos de liquidez.

También se recoge un resumen de los principales pronunciamientos puestos de manifiesto por las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre el resto de cuestiones al margen del SFA cuyo tratamiento conjunto con el de la reforma del Modelo han considerado conveniente.

### **Sostenibilidad de la deuda y mecanismos de liquidez**

En el CTPE de forma similar al análisis realizado en el Informe de la Comisión de Expertos se han valorado las consecuencias que la crisis económica y financiera tuvo sobre el nivel de

endeudamiento del conjunto de las Administraciones Públicas, con un incremento muy significativo concentrado en particular en el periodo 2008-2013.

Este rápido deterioro de las finanzas públicas y el incremento de la deuda pública llevó a acometer una profunda revisión del marco institucional aplicable a la actividad presupuestaria y financiera de las distintas Administraciones Públicas, con la reforma del artículo 135 de la Constitución Española en septiembre de 2011 y la aprobación, al año siguiente, de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

Con base en la habilitación legal contenida en la citada Ley Orgánica, se articularon diversos mecanismos adicionales de financiación, que han permitido dotar de liquidez a las CCAA durante los últimos años y han ayudado a la recuperación de sus finanzas.

Dada la mejora de la situación financiera y de liquidez de las CCAA, el CTPE coincide con lo señalado en el Informe de la Comisión de Expertos sobre la conveniencia de revisar los mecanismos adicionales de financiación, de forma que las CCAA puedan iniciar un proceso ordenado de retorno a los mercados, estableciendo un calendario para la retirada gradual de dichos mecanismos y un fondo de financiación extraordinario que permita atender posibles situaciones excepcionales.

Se ha debatido en el CTPE la conveniencia de acometer una reestructuración transparente de la deuda de las CCAA con el Estado ampliando plazos o modificando tipos de interés para facilitar su vuelta ordenada a los mercados. También ha sido objeto de análisis en el CTPE la segunda propuesta incluida en el Informe de la Comisión de Expertos y defendida por varias CCAA, relativa a la necesidad de incorporar un sistema de incentivos que podría afectar al importe de los créditos que ostente el Estado y a sus condiciones financieras.

En este debate se plantea la postura autonómica de que el proceso de reestructuración de la deuda no puede abordarse dentro de la discusión sobre la reforma del SFA y que dicho proceso no debería implicar condonaciones de deuda o subvención de cargas financieras; no obstante, también se expone el planteamiento de que junto con la reforma del Modelo de Financiación, debe abordarse la sostenibilidad de la deuda valorándose la compensación de aquella que pudiera tener su origen en insuficiencias de financiación, tanto en términos absolutos como relativos entre CCAA, aunque la existencia de esta insuficiencia relativa es negada por una parte de las CCAA.

A juicio de la AGE y coincidiendo con la opinión mayoritaria de las CCAA, así como con lo reflejado en el Informe de la Comisión de Expertos, en cualquier supuesto de reestructuración

los incentivos deben asegurar que las CCAA convergen hacia el cumplimiento de las reglas fiscales establecidas en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En esta línea, se ha alcanzado una posición de consenso en el seno del CTPE, que comparte la AGE, sobre la conveniencia de reducir los mecanismos de forma sustancial, de manera que su utilización por las CCAA sea cada vez más extraordinaria y motivada por una verdadera necesidad de liquidez o por la existencia de situaciones financieras muy graves, produciéndose una vuelta de las CCAA a los mercados financieros de forma ordenada para mantener la confianza de los inversores y no generar incertidumbre, disrupciones ni volatilidad.

Además, para incentivar la salida a los mercados de las CCAA, se considera recomendable adaptar las condiciones financieras que ofrecen dichos mecanismos a las actuales condiciones de mercado, aprovechando el entorno favorable y los bajos tipos de interés para alargar los plazos de su endeudamiento, con respeto en todo caso al principio de prudencia financiera.

Por lo demás, se considera adecuado que los principios y condiciones por los que se rija el mecanismo extraordinario que sería aplicado para aquellas CCAA que lo sigan necesitando estén orientados al cumplimiento de las reglas de consolidación fiscal.

Por último, en el CTPE se ha puesto de manifiesto que la evolución del endeudamiento de las AAPP debe ser compatible con las exigencias de la Unión Europea, por lo que debe producirse una disminución suficiente y continuada del volumen de deuda pública hacia el valor de referencia para el Reino de España, cumpliendo en todo caso con las reglas de estabilidad y sostenibilidad establecidas en la normativa vigente.

### **Otras cuestiones**

Las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, han señalado en sus aportaciones una serie de cuestiones al margen del SFA cuyo tratamiento conjunto con el de la reforma del Modelo consideran conveniente:

En relación con los objetivos de déficit, se han realizado algunas propuestas por las CCAA de cara a que el reparto vertical de los objetivos que deba ser discutido en profundidad en el CPFF se pueda articular de acuerdo con métodos de cálculo preestablecidos, y algunas precisan que estos deben considerar su factibilidad, las responsabilidades de cada nivel de administración en el gasto, diferenciando la composición de su naturaleza social, y atendiendo sus capacidades de ingresos. En cuanto al reparto horizontal, se han recogido tanto posturas autonómicas a favor de que revistan un carácter asimétrico como a favor de que sea simétrico.

En aspectos de gobernanza y lealtad, en general las CCAA han abogado por una mayor participación, a través de órganos multilaterales, en la adopción de decisiones que puedan incidir en cuestiones de su competencia. Por ejemplo, incrementando su participación en la determinación de estándares mínimos en Sanidad, Educación o Servicios Sociales. Se ha destacado la necesidad de corregir situaciones que se consideran ejemplos de deslealtad del Estado, por su impacto sobre las administraciones autonómicas.

También se ha resaltado por las CCAA en el seno del CTPE la necesidad de mejorar y reforzar la coordinación entre la AGE y las CCAA a través de distintos órganos, destacando por ejemplo la necesidad de adoptar un compromiso más firme para la celebración de las reuniones de la Comisión General de las CCAA del Senado y de la Conferencia de Presidentes y planteando la necesidad de reconsiderar los procedimientos de adopción de decisiones en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para poder reforzar su efectiva labor coordinadora.

Las Comunidades han manifestado la necesidad de que el CTPE sea realmente un órgano permanente. A lo largo de este documento se recogen tareas periódicas a realizar por el CTPE para cuyo cumplimiento debería reglamentarse un número mínimo de reuniones al año del CTPE, con un calendario aproximado, y los informes que el CTPE debería rendir periódicamente al pleno del CPFF.

Entre las propuestas relativas a la mejora de la coordinación han destacado los planteamientos que apuestan por reforzar la coordinación entre la AGE y las CCAA en el ámbito de la administración tributaria para incrementar la colaboración y transparencia, tanto en el ámbito decisorio como en el ámbito gestor de los tributos cedidos.

En el ámbito de las tasas y copagos ha habido diversidad de propuestas, tanto algunas favorables a un incremento de sus competencias normativas en esta materia, en la línea defendida por la Comisión de Expertos, como otras que han precisado que se trata de cuestiones cuya decisión debe dejarse al margen de la negociación del SFA.

En relación con el Fondo de Compensación Interterritorial, muchas CCAA han manifestado su conformidad con las propuestas realizadas por la Comisión de Expertos en cuanto al incremento de su dotación, a la necesidad de replantear su base de cálculo (para vincularla al PIB o a los ingresos no financieros de los PGE) y a la de modificar los criterios de reparto. Sin embargo, ha habido diversidad de opiniones sobre si las modificaciones del fondo deben abordarse dentro del marco de reforma del SFA o al margen del mismo.

En cuanto a la interrelación entre el régimen común de financiación y los regímenes forales, se ha destacado por las CCAA la necesidad de que el cálculo de los flujos entre la AGE y las

Comunidades forales revista una mayor transparencia, especialmente en lo que al cálculo de las cargas asumidas y no asumidas se refiere, y se ha señalado la necesidad de que se establezca su aportación a la nivelación. También se han puesto de manifiesto otros aspectos, como la necesidad de reducir las asimetrías en términos de financiación entre las CCAA de régimen común y las Comunidades forales y la de incluir a las Comunidades forales en el proceso de armonización tributaria en caso de que se llevara a cabo. Asimismo, algunas Comunidades han destacado los efectos perjudiciales que se producen sobre Comunidades de régimen común limítrofes con las Comunidades Forales, como consecuencia de las diferencias de regulación existentes.

Por último, las CCAA han puesto también de relieve otros asuntos como la necesidad de tener en cuenta en la negociación del SFA las implicaciones de la Reforma local en lo que se refiere especialmente a la asunción por las CCAA de competencias antes ejercidas por las EELL. Se hace hincapié en la necesidad de delimitar el ámbito de ejercicio de competencias de las EELL y CCAA teniendo en cuenta la financiación asociada a las mismas, aclarando definitivamente a qué administración corresponde cada competencia y cuál es su financiación, todo ello de acuerdo con la doctrina constitucional existente. Se ha precisado que ya en la Conferencia de Presidentes se previó que se abordasen conjuntamente la reforma de la financiación autonómica y la local, y que esto es necesario dadas las numerosas competencias compartidas entre CCAA y EELL y las que en ocasiones asumen las CCAA subsidiariamente cuando las EELL no pueden materialmente prestarlas. A la vista de este marco compartido de actuación y de las interrelaciones que se producen, algunas CCAA concluyen que se debe tener en cuenta conjuntamente los dos niveles de administración a la hora de valorar sus necesidades de financiación, desarrollando en paralelo los Sistemas de Financiación autonómico y local.