

BOLETÍN OFICIAL B O P A

BOLETÍN OFICIAL



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 660

X LEGISLATURA

19 de marzo de 2018

SUMARIO

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

- 10-18/DEC-000003, Dictamen de la Comisión de Hacienda y Administración Pública en relación con el Informe del Grupo de trabajo relativo a financiación autonómica 2
- 10-18/DEC-000003, Votos particulares que se mantienen al Dictamen de la Comisión de Hacienda y Administración Pública en relación con el Informe del Grupo de trabajo relativo a financiación autonómica (*Votos particulares presentados por los GG.PP. Ciudadanos, Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Popular Andaluz*) 23

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

10-18/DEC-000003, Dictamen de la Comisión de Hacienda y Administración Pública en relación con el Informe del Grupo de trabajo relativo a financiación autonómica

Sesión de la Mesa del Parlamento de 14 de marzo de 2018

Orden de publicación de 15 de marzo de 2018

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 14 de marzo de 2018, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.4 del Reglamento de la Cámara, ha conocido y ordenado la publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* del Dictamen emitido por la Comisión de Hacienda y Administración Pública en relación con el Informe del Grupo de trabajo relativo a financiación autonómica. De igual modo la Mesa del Parlamento ha conocido el acuerdo de la citada Comisión sobre el Debate en el Pleno del referido Dictamen (número de expediente 10-18/DEC-000003).

Sevilla, 15 de marzo de 2018.

P.D. El letrado mayor del Parlamento de Andalucía,
Javier Pardo Falcón.

A LA MESA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

En mi condición de Presidente de la Comisión de Hacienda y Administración Pública comunico que la Comisión que presido, en su sesión del día 9 de marzo de 2018, ha aprobado el Dictamen del Grupo de Trabajo relativo a la financiación autonómica y, conforme a lo dispuesto en el artículo 54.4 del Reglamento de la Cámara, ha acordado que, dada la trascendencia de los hechos que han sido objeto de debate y que motivaron la creación de dicho Grupo, el referido Dictamen sea debatido en el Pleno del Parlamento.

Lo que comunico a los efectos que fueren pertinentes, al de su autorización por la Mesa si se considerase necesario y para la determinación de la sesión plenaria en que correspondiese realizar el debate. Acompañamos al presente escrito copia del Dictamen, así como los votos particulares que se mantienen.

Sevilla, 9 de marzo de 2018.

El presidente de la Comisión de Hacienda y
Administración Pública,
Pablo José Venzal Contreras.

DICTAMEN APROBADO POR LA COMISIÓN DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SU
SESIÓN DEL 9 DE MARZO DE 2018 EN RELACIÓN CON EL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO
RELATIVO A FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

ÍNDICE

1. BLOQUE I: DIAGNÓSTICO

- 1.1 Modelo actual: consideraciones generales
- 1.2 Los problemas del modelo actual

2. BLOQUE II: FUTURO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

- 2.1 Principios inspiradores
- 2.2 Financiación autonómica y nivelación vertical y Estado del bienestar
- 2.3 Recursos para sostener el Estado de bienestar
- 2.4 Estructura del sistema de financiación
 - 2.4.1 Necesidades de gasto
 - 2.4.2 Población ajustada
 - 2.4.3 Mecanismos financieros: capacidad tributaria, fondos y nivelación
 - 2.4.3.1 Bloque de servicios públicos fundamentales (SPF)
 - 2.4.3.2 Bloque de resto de servicios (RS)
 - 2.4.4 Dinámica del modelo
 - 2.4.4.1 Bloque de servicios públicos fundamentales (SPF)
 - 2.4.4.1 A) Evolución de las necesidades de gasto en SPF en el año t
 - 2.4.4.1 B) Evolución de los recursos tributarios vinculados a los SPF en el año t
 - 2.4.4.2 Bloque de resto de servicios (RS)
 - 2.4.5 Eliminación del statu quo
 - 2.4.6 Competencias no homogéneas
- 2.5 Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera
- 2.6 FCI, lealtad institucional y otros aspectos
- 2.7 Propuestas y alternativas

3. BLOQUE III: CONSIDERACIONES FINALES

1. BLOQUE I. DIAGNÓSTICO

1.1 MODELO ACTUAL: CONSIDERACIONES GENERALES

El actual modelo de financiación fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el 15 de julio de 2009, a través del Acuerdo 6/2009, de reforma del sistema de financiación autonómica. La aplicación del mismo supuso la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Como notas distintivas respecto de los modelos anteriores, el actual sistema de financiación autonómica:

- Pretende garantizar a todos los ciudadanos la igualdad en la financiación de los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales), en términos de población ajustada, independientemente de la comunidad autónoma en la que residan, en el primer año de aplicación y en los siguientes. Para ello se introdujo un instrumento de nivelación, el denominado Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Este fondo, que canaliza el grueso de los recursos del sistema, distribuye entre las comunidades autónomas en proporción a sus necesidades estimadas de gasto el 75% de los ingresos tributarios que tienen cedidos, en términos normativos, además de una aportación adicional del Estado.
- Se introduce el concepto de «población ajustada» como unidad de necesidad de gasto. Este concepto parte de la cifra de población de derecho y la pondera en base a una serie de variables poblacionales relevantes en términos de necesidades de financiación de las comunidades autónomas —población protegida, grupos por edades, superficie territorial, dispersión de población e insularidad—.
- Se otorga a las comunidades autónomas una mayor autonomía financiera, tanto en términos de una participación en la recaudación tributaria como en términos de competencia normativa. La participación en el IRPF aumentó del 33 al 50%. La participación en el IVA pasó del 35 al 50%. La cesión en los impuestos especiales de fabricación aumentó del 40 al 58%. Con ello se pretende alcanzar una mayor cota de corresponsabilidad fiscal en la gestión de los recursos públicos.
- El Fondo de Suficiencia Global garantiza la financiación de todas las competencias transferidas, complementando los recursos tributarios y el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales; además, asegura a cada comunidad autónoma el mantenimiento del statu quo.
- Se introducen dos fondos adicionales, los fondos de convergencia, con el objetivo de reducir las diferencias de financiación per cápita entre comunidades autónomas (Fondo de Competitividad) y de distribuir recursos entre las autonomías de menor renta per cápita y aquellas que tengan una dinámica poblacional especialmente negativa (Fondo de Cooperación). Estos se financian con recursos adicionales procedentes de la Administración del Estado.

A pesar de los objetivos declarados del modelo, la aplicación de este, unida a la intensa y duradera caída de ingresos como consecuencia de la crisis económica, han derivado en un incumplimiento del principio de suficiencia financiera. Además, el funcionamiento de los fondos adicionales junto, con la cláusula de mantenimiento del statu quo, han desvirtuado el objetivo de equilibrio territorial y la aplicación del concepto de equidad. Como consecuencia de ello, Andalucía ha obtenido una financiación inferior a sus necesidades, lo que ha venido limitando su gasto.

Estudios recientes concluyen que el sistema de financiación autonómica produce como resultado un rango de más de 35 puntos porcentuales entre los niveles de financiación de las regiones mejor y peor tratadas, que, además, no responde ni a diferencias en factores de coste ni a los ingresos tributarios brutos de los distintos territorios. Si además comparamos la financiación de las comunidades forales con las de régimen, común las diferencias son aún más intensas.

A pesar de los problemas detectados y de las peticiones de reforma emitidas por la mayoría de comunidades autónomas, al día de hoy no se ha emprendido la revisión contemplada en la propia Ley de regulación del sistema. En efecto, la disposición adicional séptima establece que el Consejo de Política Fiscal y Financiera valorará con carácter quinquenal las posibles modificaciones en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las comunidades autónomas, así como el equilibrio y sostenibilidad del sistema.

El nuevo modelo de financiación debe contar con un elevado consenso político y territorial, ha de ser justo y aceptable para todos y ser capaz de hacer efectivo el principio de equidad. En este sentido, los recursos que proporcione a cada comunidad autónoma deben estar en consonancia con sus necesidades, independientemente de su capacidad tributaria, para que todas puedan prestar los servicios públicos en condiciones de igualdad, dado un mismo esfuerzo fiscal.

La financiación autonómica está íntimamente ligada al modelo de país que queremos construir: un país que cuente con un Estado de bienestar avanzado y que permita su disfrute en condiciones de igualdad a todos los españoles, vivan donde vivan, un país en el que las comunidades autónomas puedan ejercer su autonomía política y no ser meras prestadoras de servicios.

El nuevo modelo ha de ser justo y aceptable para todos, ha de ser capaz de hacer efectiva la igualdad entre los ciudadanos, a la vez que reconoce la diversidad. Para ello, hay que poner en el centro del debate a las personas y no a los territorios. No son los territorios los que contribuyen ni los que hacen uso de los servicios públicos, sino los ciudadanos que residen en ellos.

Este es el reto planteado por el Parlamento de Andalucía con la constitución de un grupo de trabajo para la reforma de la financiación autonómica. Con esta iniciativa se pretende alcanzar un consenso básico con el que construir una posición común de Andalucía de cara a la negociación del nuevo modelo.

Dando respuesta a ese objetivo, el planteamiento que se desarrolla a continuación se ha elaborado a partir de las propuestas elaboradas por los distintos grupos parlamentarios a partir de las aportaciones realizadas en las sesiones del grupo de trabajo por los expertos invitados.

Esta propuesta trasciende el marco de lo que tradicionalmente se conoce como sistema de financiación autonómica. No se limita al diseño de unos instrumentos al servicio de la financiación territorial de unos servicios públicos descentralizados, sino que trata de sentar los pilares básicos para la garantía del Estado

de bienestar. El sostenimiento de estos exige poner en conexión la dinámica de los ingresos con las necesidades de gasto social.

Asimismo, el Parlamento de Andalucía traslada la necesidad de revisar el modelo de financiación local que permita el desarrollo y el ejercicio de funciones que tienen asignadas las corporaciones locales y que permita que la recuperación económica llegue a las familias. En este sentido, sería importante arbitrar los mecanismos necesarios que permitan utilizar el mal llamado superávit, en especial la regla de gasto, para poder aprovechar al máximo la capacidad competencial de las corporaciones locales.

1.2 LOS PROBLEMAS DEL MODELO ACTUAL

Una de las principales limitaciones del actual modelo ha sido la insuficiencia de recursos para atender a las necesidades de gasto, tanto en servicios públicos fundamentales como en el resto de competencias. En un escenario de reducción de ingresos tributarios por la crisis económica, ello ha provocado serias dificultades para mantener un nivel de prestación mínimo en pilares básicos del Estado de bienestar, así como la acumulación de un importante volumen de endeudamiento.

En relación con la distribución de recursos entre niveles de gobierno, también existe un consenso generalizado sobre la existencia de un desequilibrio vertical a favor del Estado. Y ello ocurre no solo en términos estrictos de los recursos financieros disponibles para el desarrollo de sus competencias, sino también de los esfuerzos de consolidación fiscal entre administraciones.

En este sentido, el actual sistema de financiación autonómica no prevé un procedimiento explícito de nivelación vertical entre la Administración central y las comunidades autónomas ni existe acuerdo sobre cuál debe ser esa distribución. Una buena guía para ello sería evaluar los porcentajes relativos que las competencias asumidas por las comunidades autónomas suponen en el gasto público total y su necesario correlato en términos de ingresos.

Respecto de la equidad horizontal, el sistema actual no ofrece igual financiación por habitante ajustado a todas las comunidades autónomas, toda vez que ello solo se garantiza para los servicios públicos fundamentales, y de forma insuficiente. Parte de esta responsabilidad recae en el diseño y aplicación de los complejos fondos adicionales; además, en opinión de la mayoría de comunidades autónomas y expertos, estos añaden opacidad al sistema, apuntándose en este sentido la necesidad de clarificar y simplificar el modelo de forma que se haga más transparente.

También se señala de forma generalizada como elemento distorsionador del objetivo de equidad el mantenimiento del statu quo, según el cual ninguna comunidad autónoma puede recibir menos recursos financieros que el año anterior. El criterio de statu quo perpetúa en el tiempo las diferencias de financiación que se hubieran producido en el pasado, aunque se demostraran injustas.

Asimismo en relación al principio de equidad, hay consenso en la necesidad de mejorar las relaciones entre las comunidades de régimen común y los regímenes forales. Sería preciso dar transparencia a las aportaciones del País Vasco y Navarra, siempre bajo el respeto de la constitucionalidad de su régimen foral.

Se reconoce también una notable asimetría en la financiación por habitante a favor de las comunidades forales frente a las de régimen común.

Respecto a la autonomía financiera, y a pesar de que el vigente sistema de financiación autonómica aumenta de forma importante los porcentajes de cesión y la capacidad normativa respecto de los anteriores, se coincide en que no ha mejorado la autonomía financiera real. Las diferencias en bases imponibles entre las regiones relativamente más ricas y más pobres y el imposible ejercicio de la capacidad normativa autonómica en imposición indirecta sobre el consumo han determinado que no se haga efectiva esa autonomía fiscal con el objetivo que se deseaba.

Por su parte, la ausencia de normas de control y coordinación de la capacidad normativa para determinar el nivel y composición de los ingresos de las comunidades autónomas ha facilitado la competencia fiscal entre comunidades en materia tributaria; esto es, la aparición de estrategias de dumping fiscal. En este contexto, y al contrario de lo sucedido en todas las reformas anteriores, iniciar un proceso de armonización de los impuestos cedidos es más necesario que nunca.

Igualmente se hace necesario un cambio en el reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para que la autonomía financiera de las comunidades autónomas se refleje en una capacidad real de participar en la toma de decisiones. La autonomía fiscal debe ir acompañada de suficiencia de recursos y de corresponsabilidad fiscal, y para ello son necesarios entornos institucionales con la suficiente participación y legitimidad democrática para dar consistencia a las decisiones en materia fiscal.

En particular, las comunidades autónomas han censurado de manera unánime la asimetría generada entre ellas y el Estado en lo tocante a la revisión del Fondo de Suficiencia Global, en virtud del artículo 21.2 de la Ley 22/2009 (variación en tipos impositivos estatales de IVA e impuestos especiales de fabricación). Existen elementos para argumentar que las revisiones de oficio del Fondo de Suficiencia Global realizadas por el Estado adolecen de defectos técnicos importantes que, de forma sistemática, perjudican a las comunidades autónomas año tras año. Y respecto a la adopción de medidas que suponen mayores obligaciones de gasto, estas no han sido convenientemente objeto de compensación.

Del mismo modo, también se ha puesto de manifiesto por los expertos y por las opiniones de las distintas comunidades autónomas la necesidad de una mayor colaboración entre las Agencias Tributarias autonómicas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria a la hora de coordinar la política fiscal, en especial el control de la economía sumergida y del fraude fiscal.

Por último, tampoco el modelo ha favorecido, en opinión de los expertos, la convergencia económica entre regiones. Resulta evidente que la financiación territorial tiene efectos indudables sobre la convergencia regional por lo que parece conveniente que la cohesión territorial se aborde con mecanismos complementarios al sistema de financiación. Por ello, se ha puesto de manifiesto con claridad que las herramientas de política regional distan de haber cumplido sus objetivos con un mínimo de eficacia y complementariedad.

2. BLOQUE II. FUTURO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

2.1 PRINCIPIOS INSPIRADORES

De manera inequívoca, la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía establecen cuáles deben ser los principios rectores sobre lo que fundamentar la actividad financiera de las comunidades autónomas, a saber:

- a) Principio de suficiencia financiera, a fin de estar en condiciones de prestar todos los servicios públicos que tienen asumidos.
- b) Principios de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal, como correlato de la autonomía política y siempre atendiendo a la imprescindible y recíproca coordinación con la Hacienda estatal.
- c) Principio de equidad en la prestación de los servicios públicos, para garantizar la igualdad de acceso de los ciudadanos a los mismos, con independencia de su lugar de residencia.
- d) Principio de solidaridad entre las distintas nacionalidades y regiones que componen la nación española, con la intención de favorecer un desarrollo económico y social equilibrado desde el punto de vista territorial.
- e) Principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, interpretado como una herramienta al servicio de garantizar el sostenimiento del Estado de bienestar.
- f) Principio de lealtad institucional, que debe impregnar las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas.

El Parlamento de Andalucía considera que, sin que deba interpretarse como una subordinación de unos con respecto a otros, la reforma del sistema de financiación autonómica debe atender prioritariamente a tres de estos principios: suficiencia financiera, equidad y lealtad institucional.

Y en particular, el principio de equidad ha de constituirse en el eje vertebrador de todos ellos. Ello implica que cada ciudadano español, con independencia de su comunidad de residencia, disponga de los mismos recursos financieros, dadas sus necesidades de gasto.

En este sentido, el Parlamento de Andalucía considera que la reforma del sistema de financiación autonómica debe asumir el diseño y puesta en marcha de un esquema de nivelación total, que iguale la cobertura financiera de todos los servicios públicos con independencia de la capacidad fiscal de los territorios. Para un mismo esfuerzo fiscal, las comunidades autónomas deben disponer de los mismos recursos por unidad de necesidad.

Son las personas las que pagan impuestos y reciben servicios públicos, no los territorios. Dada esta premisa, no es defendible que las comunidades autónomas más ricas tengan más recursos para financiar sus servicios públicos, del mismo modo que sería inadmisibles que un ciudadano, por disponer de más renta y pagar por consiguiente más impuestos, recibiera servicios públicos en mejores condiciones que otro con menores recursos.

Por ello, la reforma del sistema de financiación autonómica debe poner su foco en las personas y no en los territorios. La capacidad fiscal de los territorios no debe condicionar de ninguna manera el cumplimiento de la equidad en la prestación de servicios públicos. Una comunidad con un nivel de renta relativamente bajo debe poder ofrecer los mismos servicios que otra con más renta.

En este contexto, el Parlamento de Andalucía considera que el criterio de ordinalidad (la ordenación de las comunidades autónomas en términos de financiación per cápita respetando el ranquin de las mismas en términos de capacidad fiscal) puede poner en peligro el principio de equidad. Además, en ningún caso puede calificarse como un principio rector del sistema de financiación autonómica pues se encuentra ausente de cualquier texto legislativo al respecto.

2.2 FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, NIVELACIÓN VERTICAL Y ESTADO DE BIENESTAR

Cualquier proceso de descentralización fiscal requiere una adecuada reasignación de los recursos a disposición del Estado (incluyendo el déficit) hacia los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo con las competencias de gasto que tiene encomendadas cada uno. Este análisis no ha sido tratado con la importancia que merece ni en el actual ni en ninguno de los anteriores sistemas de financiación autonómica. El Parlamento de Andalucía considera que no se puede renunciar a abordar ese análisis.

El informe de la comisión de expertos recoge, por un lado, una considerable disminución del peso relativo de la financiación del conjunto de las comunidades autónomas en el PIB y, por otro, una ampliación de la brecha entre los recursos disponibles para Administración central frente a las comunidades autónomas. La conclusión general es que existe una insuficiencia de recursos de las comunidades autónomas que deriva en un desequilibrio vertical a favor del Estado, de manera que la descentralización de los ingresos es menor que la operada en los gastos.

El sistema de financiación autonómica ha de estar al servicio del modelo constitucional descentralizado del Estado con que nos hemos dotado. Ello significa que ha de permitir el ejercicio real del autogobierno a las comunidades autónomas, proporcionando los recursos que hagan posible desarrollar el marco competencial de manera completa.

Es necesario, por tanto, que el nuevo modelo contenga una concreción técnica del principio de suficiencia y de equilibrio vertical, ya que ambos principios son los que garantizan la correcta prestación de las competencias propias de las comunidades autónomas, garantizando la financiación actual y también su sostenibilidad futura.

Las comunidades autónomas, además de ser las principales proveedoras de servicios públicos fundamentales, desempeñan una variedad de servicios públicos que trascienden aquellos ligados al Estado de bienestar, como son las políticas de fomento, investigación, regulación económica, cultura, el acceso a la justicia, la protección del medioambiente o las de infraestructuras, entre otras.

El punto de partida debe ser su cuantificación en un año base que se considere relevante; una vez hecho esto, se han de asignar los recursos tributarios necesarios y/o las transferencias de nivelación que correspondan para la financiación de las competencias propias de cada uno de los niveles de gobierno.

En este sentido, no se puede resolver el problema de insuficiencia de recursos del sistema de financiación autonómica con la mera atribución de nuevas potestades normativas para incidir en el rendimiento de los tributos parcialmente cedidos. De esta manera, se estaría trasladando la solución al problema del desequilibrio vertical a la subida de impuestos, lo que en última instancia supondría un nuevo elemento que desequilibra regional dada la asimetría con que se distribuyen las capacidades fiscales a lo largo del territorio.

También debe rechazarse la opción de extender la capacidad normativa de las comunidades autónomas a los mecanismos de copago. Este no es un elemento que pueda generar recursos de manera significativa e incidiría de forma negativa en la igualdad de acceso a los servicios públicos fundamentales, perjudicando a los colectivos más desfavorecidos.

Por ello, el Parlamento de Andalucía cuestiona un apoyo sin matices a un mero impulso de la corresponsabilidad fiscal. No defendemos cualquier corresponsabilidad fiscal, sino aquella que parta de la suficiencia financiera y de la autonomía fiscal sin grandes diferencias entre las comunidades autónomas.

2.3 RECURSOS PARA SOSTENER EL ESTADO DE BIENESTAR

Para garantizar la sostenibilidad del Estado del bienestar en aquellas competencias prestadas por las comunidades autónomas, el nuevo sistema de financiación autonómica debe proporcionar recursos suficientes para cubrir el coste efectivo en los denominados servicios públicos fundamentales que no tengan afectas fuentes de financiación específicas.

Esta premisa debe ser compatible con la convergencia hacia valores de gasto público similares a los de las Administraciones de los países de nuestro entorno. En este contexto, el nuevo sistema de financiación autonómica debe coadyuvar a alcanzar unos valores de gasto público social en porcentaje del PIB que podrían fijarse en el 7% para sanidad, el 5% para educación y el 2% para servicios sociales.

Por tanto, a fin de aproximar el volumen de necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales, puede considerarse que el nivel de gasto público alcanzado por las comunidades autónomas en la prestación de los servicios públicos fundamentales se sitúa, tras años de duros ajustes a la baja, en un mínimo irrenunciable a partir del cual debe evolucionar al alza. El coste efectivo de prestación por las comunidades autónomas en uno de los últimos años liquidados nos situará en el importe mínimo cuya reducción resulta inaceptable.

Dadas estas premisas, se puede estimar que la insuficiencia financiera provocada por el actual sistema de financiación autonómica para la cobertura del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales se encuentra entre los 16.100 millones de euros en 2014 y los 16.700 millones de 2015 para el conjunto de comunidades autónomas. El reconocimiento de esta insuficiencia supondría una inequívoca ganancia para todas las comunidades autónomas.

En el caso de Andalucía la insuficiencia para financiar el mínimo gasto registrado en servicios públicos fundamentales se situaría entre un rango de 3.300 y 3.400 millones de euros. Si añadimos las necesidades estimadas e insatisfechas en el resto de servicios, el intervalo total (servicios públicos fundamentales y resto de servicios) se encontraría en torno a los 4.000 millones de euros.

2.4 ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN**2.4.1 Necesidades de gasto.**

La determinación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas es la primera cuestión a resolver, siendo para ello necesario valorar, como se ha señalado, las responsabilidades de gasto que las comunidades autónomas tienen asumidas y el coste de la prestación de las mismas, en virtud de las competencias que tienen encomendadas.

Ante la falta de un estudio detallado del coste unitario de prestación de los servicios públicos fundamentales, se propone que el gasto mínimo en servicios públicos fundamentales se corresponda con el gasto público efectivo en servicios públicos fundamentales en 2015, según los presupuestos liquidados por las comunidades autónomas. Así, se seleccionan las funciones de gasto de estos servicios y, una vez depuradas de competencias singulares y de la financiación finalista recibida por las comunidades autónomas para los mismos, se considera que el nivel de gasto público actual alcanzado por las comunidades autónomas en la prestación de los servicios públicos fundamentales sea el punto de partida para el nuevo modelo de financiación.

El importe de las necesidades de gasto correspondientes al resto de servicios se fija en el nivel de recursos que actualmente proporciona el sistema de financiación autonómica 2009 para este tipo de gastos a competencias homogéneas. Dado que, en rigor, no existe una vinculación finalista de recursos en el actual sistema de financiación autonómica, no cabe una vinculación directa entre mecanismos de financiación y gasto en el resto de servicios. La opción metodológica adoptada para solventar esta tesitura, en línea con estudios anteriores, consiste en identificar los recursos para servicios públicos fundamentales con aquellos ligados al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, y el resto de la financiación, tras las convenientes depuraciones, al gasto en otros servicios.

Dada la ausencia de un sistema de contabilidad pública de costes, las alternativas disponibles para estimar necesidades de gasto se reducen al método elegido, que, por otra parte, es el más utilizado por los expertos de nuestro país. Dada esta metodología, se ha de entender que las ineficiencias de algunas comunidades autónomas en la provisión de servicios públicos fundamentales quedan ocultas en la cifra total de gasto. No obstante, las comunidades más eficientes, en la medida en que participarán de estas necesidades totales de gasto según indicadores de población ajustada, se verían implícitamente beneficiadas por ello, lo cual es un activo, de segundo orden, de la metodología propuesta.

En este sentido, se considera imprescindible avanzar en la evaluación de las políticas públicas, como mecanismo interno para mejorar la acción pública, y entendidas como una parte esencial del ciclo de la gestión pública que las administraciones deben integrar e interiorizar como parte de sus tareas cotidianas para mejorar la eficacia de la acción gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

2.4.2 Población ajustada.

Los destinatarios de los servicios públicos son las personas, por tanto el principal indicador de las necesidades de gasto debería encontrarse lo más próximo posible a la población de derecho de cada comunidad autónoma. Debe recordarse que según la liquidación del sistema de financiación autonómica correspondiente a 2015, la cuantificación de la población ajustada de nuestra comunidad deja fuera a más de 220.000 andaluces.

Evidentemente, hay determinados servicios públicos que son más o menos demandados o más o menos costosos en función de las características de la población; ello obliga a utilizar como indicador de necesidad a la población ajustada, concepto sintético que, teniendo en cuenta variables socioeconómicas diversas, trata de aproximar el coste de provisión relativo de atender a una determinada población.

El indicador de población ajustada sigue siendo válido para el nuevo modelo, si bien deberían revisarse tanto las variables que lo integran como las ponderaciones asignadas a las mismas, con su justificación técnica y el suficiente consenso metodológico, para mejorarlo en el sentido expuesto por muchos de los expertos.

En cuanto a las variables a considerar en el indicador de población ajustada, además de las ya existentes —a saber, población de derecho, población protegida ponderada a efectos sanitarios, superficie, dispersión e insularidad—, se propone ampliar las variables referidas a educación y protección social.

En particular, para educación se considera oportuno ampliar el tramo de población desde los 16 años actuales a los 18, al tiempo que incluir nuevas variables como el número de alumnos universitarios, incluyendo posgrado, matriculados en centros públicos.

Para servicios sociales se propone ampliar los colectivos cubiertos para estas políticas de tal forma que, sin abandonar la población mayor de 65 años, se considera adecuado incluir otras variables como la tasa de paro, la población en riesgo de pobreza y exclusión social y el número de dependientes atendidos por el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

En cuanto al indicador de necesidad para el resto de los servicios que prestan las comunidades autónomas, se considera que el más adecuado es la población de derecho, ante la ausencia de estudios técnicos al respecto. Respecto a estos servicios y gastos provistos por las comunidades autónomas debe hacerse explícito que, si bien no son considerados tradicionalmente como fundamentales, sí son imprescindibles para la consecución de una sociedad avanzada y próspera.

2.4.3 Mecanismos financieros: capacidad tributaria, fondos y nivelación.

Las actuales cesiones del IVA e impuestos especiales no forman parte del espacio fiscal de las comunidades autónomas, ya que las mismas no tienen ningún margen de acción sobre los mismos, al no disponer ni de capacidad normativa ni de gestión. Tampoco se trata de impuestos compartidos, en la medida en que el Estado, única Administración con potestades sobre los mismos, no comparte con las comunidades autónomas los resultados del ejercicio de esas potestades.

Por su parte, el IRPF es el impuesto directo y progresivo con el que se puede llevar a cabo una redistribución de las rentas en el conjunto de España. La ampliación de la actual cesión del 50% a porcentajes mayores y la concesión de amplias competencias normativas, con limitaciones laxas respecto a la progresividad del mismo, podría generar diferencias en la tributación para las rentas altas, según la comunidad autónoma de residencia.

En otro orden de cosas, a efectos de nivelación, debe establecerse que la garantía del principio de equidad o de igualdad de acceso a los servicios públicos, con independencia del lugar de residencia, reside en el Estado a través del sistema de financiación autonómica y no pivota sobre las capacidades tributarias de las comunidades autónomas.

Por consiguiente, el Parlamento de Andalucía apuesta por la nivelación total frente a la parcial actual. Frente a un modelo como el vigente, de nivelación parcial, proponemos la inclusión de todos los servicios públicos derivados de competencias autonómicas homogéneas en el concepto de nivelación. De lo contrario, en una situación como la actual, y dado que los presupuestos autonómicos no son compartimentos estancos, descuidar gastos no considerados como fundamentales (igualdad, medioambiente, cultura, regulación económica, inversión pública) puede deteriorar considerablemente la calidad de vida de los ciudadanos a medio y largo plazo.

Establecidas estas premisas de partida, se procede a describir los mecanismos financieros previstos (cesiones de impuestos y fondos) para cubrir el gasto en servicios públicos fundamentales y resto de servicios. La distinción entre bloques de financiación para ambos tipos de gasto es solo a efectos conceptuales, dado el carácter no finalista que se pretende proporcionar a todos los recursos del sistema de financiación autonómica. Todo este esquema se refiere al año base; para ejercicios posteriores, nos remitimos al apartado posterior dedicado a la dinámica del modelo propuesto.

2.4.3.1 BLOQUE DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES (SPF).

Su importe mínimo viene determinado por el gasto público efectivo en servicios públicos fundamentales según los presupuestos liquidados por las comunidades autónomas, depurado de la financiación finalista, del último ejercicio con datos definitivos, y se reparte entre las comunidades autónomas por la población ajustada que se acuerde como indicador de necesidad de estos servicios. Este fondo, que es similar al actual Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, garantiza que cada comunidad autónoma reciba recursos suficientes para financiar las necesidades de gasto individuales, resultante de aplicar el criterio de equidad, representado por la población ajustada.

Cubriría, por tanto, dos objetivos nucleares en la prestación de los servicios públicos fundamentales por parte de las comunidades autónomas:

- a) La garantía del principio de suficiencia.
- b) La garantía del principio de equidad.

Este fondo se financiará con la recaudación normativa cedida a las comunidades autónomas por IRPF, IVA e impuestos especiales y, si fuese necesario, una aportación de la Administración General del Estado para alcanzar la suficiencia financiera en servicios públicos fundamentales del conjunto de comunidades autónomas.

En particular, los dos principales mecanismos financieros que alimentan este fondo serían:

- La cesión del 50% del IRPF. Se instrumentaría de forma similar a la actual, mediante la existencia de una tarifa autonómica para los residentes de cada comunidad autónoma. Se consideraría el concepto de recaudación normativa como aquel rendimiento potencial obtenido en cada comunidad autónoma en el supuesto de aplicar la normativa estatal. Sería conveniente abordar la revisión de algunos aspectos de la actual cesión, como la metodología para estimar la cuantificación de las entregas a cuenta o la imputación del rendimiento derivado de las actuaciones de comprobación del domicilio fiscal, todo ello en aras de la consecución de mejoras en la instrumentación de la cesión de este impuesto. No hay que olvidar, asimismo, las cuestiones relativas al desarrollo de fórmulas avanzadas de colaboración entre administraciones, que permitan una participación efectiva de las comunidades autónomas en los planes y objetivos de actuación de la actual Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y que podrían hacerse efectivas a través de una Administración tributaria integrada.
- Incremento de los porcentajes de cesión de IVA e impuestos especiales, al menos, hasta el 70%. La capacidad normativa continuaría estando bajo la potestad del Estado, pero, a diferencia de la situación actual, cualquier cambio normativo en ambos impuestos debería ser ratificado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. De este modo, se mantiene la necesaria homogeneidad legislativa entre comunidades autónomas a efectos de armonización fiscal europea y se evitan las externalidades fiscales negativas sufridas por las comunidades autónomas en los años anteriores como consecuencia de decisiones unilaterales del Estado sobre tipos impositivos de IVA e impuestos especiales, al tiempo que se avanza en una auténtica corresponsabilidad fiscal.

2.4.3.2 BLOQUE DE RESTO DE SERVICIOS (RS).

El importe del fondo destinado a financiar el resto de servicios se fija en el nivel de recursos que actualmente proporciona el sistema de financiación autonómica 2009 para este tipo de gastos, que comprende el Fondo de Suficiencia Global a competencias homogéneas y los Fondos de Convergencia, y se distribuiría entre las comunidades autónomas según la población de derecho. De esta forma, se garantiza que todas las comunidades autónomas perciban los mismos recursos por unidad de necesidad, lográndose la nivelación de todas las competencias asumidas por las comunidades autónomas.

Este fondo se financiaría con la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales, del impuesto sobre determinados medios de transporte y tasas afectas a los servicios transferidos, así como la aportación de la Administración General del Estado que fuese necesaria hasta completar el importe establecido en el año base.

Por otra parte, las anteriores reformas de los modelos de financiación autonómica han ignorado la necesidad de la armonización fiscal en estos impuestos y, por tanto, han desplegado sus efectos con una importante limitación técnica y política. La futura reforma del modelo abre la oportunidad de cubrir esta carencia, especialmente en impuestos sobre la riqueza (impuesto sobre sucesiones y donaciones e impuesto sobre el patrimonio, principalmente), pero también en transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

La necesaria armonización fiscal a la que deben someterse estos impuestos no significa en modo alguno una limitación de la autonomía fiscal de las comunidades autónomas. Armonización no es sinónimo de uniformidad, sino que consiste en fijar unos patrones mínimos de regulación que eliminen la posibilidad de dumping fiscal. Ello permitiría incluso avanzar en la simplificación de los impuestos sujetos a armonización.

2.4.4 Dinámica del modelo.

Una vez diseñado el sistema de financiación autonómica en su punto de partida hay que considerar el funcionamiento del mismo a lo largo del tiempo de vigencia del mismo. Para ello, se propone una evolución independiente para cada bloque de servicios, a efectos conceptuales y no de vinculación finalista, de manera que se garantice en la medida de lo posible la financiación para la prestación de los servicios públicos fundamentales en los años sucesivos y no solo en el año base.

2.4.4.1 BLOQUE DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES (SPF).

El modelo propuesto introduce dos novedades: la actualización anual de las necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales y la creación de un Fondo de Sostenibilidad de los Servicios Públicos Fundamentales, que permita garantizar un mínimo de prestación de estos servicios en el caso de que se vuelva a producir una bajada de los ingresos que los financian.

El actual sistema de financiación autonómica se limita repartir la dotación anual del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, con independencia de cómo varíen las necesidades de las comunidades autónomas, de tal forma que solo se asegura la equidad en la prestación de los servicios públicos fundamentales, pero no queda garantizada la suficiencia en la prestación de los mismos, como ya se ha puesto de manifiesto.

En el modelo que se propone, cuando la evolución de los mecanismos financieros que se integran en el Fondo de los Servicios Públicos Fundamentales crezca por debajo de lo que lo hacen las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales, las comunidades autónomas minimizarían la posible insuficiencia financiera que surgiese recurriendo a un Fondo de Sostenibilidad de los Servicios Públicos Fundamentales, que amortiguaría las caídas de ingresos del ejercicio en curso.

2.4.4.1.a) Evolución de las necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales en el año t .

Las necesidades de gasto de las comunidades autónomas en servicios públicos fundamentales vienen determinadas por diferentes factores, como la evolución de la población ajustada, la mejora en la prestación de estos servicios por la introducción de nuevas tecnologías y otros múltiples factores que determinan estas necesidades.

En el actual sistema de financiación autonómica las variaciones anuales en las necesidades de gasto de las comunidades autónomas en servicios públicos fundamentales no se miden y la población ajustada es únicamente un criterio de equidad, pero no de suficiencia, que se limita a recoger las variaciones

individuales, en términos relativos, de cada comunidad autónoma con respecto a las demás para poder mantener la nivelación en la financiación de estos servicios públicos fundamentales a lo largo del tiempo. La evolución que presenta esta variable de necesidades globales de gasto en servicios públicos fundamentales no se determina de forma intrínseca, sino que viene dada de forma exógena, como resultado de la evolución de variables de carácter tributario.

Si bien la determinación de qué factores influyen en el incremento de las necesidades globales de gasto en servicios públicos fundamentales de las comunidades autónomas resulta un ejercicio de máxima complejidad, dado que habría también que determinar cómo se incrementan las necesidades de gasto de la Administración estatal, a fin de mantener el equilibrio vertical a lo largo del tiempo, el nuevo sistema de financiación autonómica debiera incorporar un criterio de evolución propio para estas necesidades si lo que se pretende es blindar o garantizar el Estado del bienestar. Una variable candidata para ejercer este papel sería la tasa de crecimiento del PIB nominal, que ha funcionado en anteriores modelos de financiación, como fue la garantía de la prestación de la asistencia sanitaria en el periodo 2002-2008, hasta alcanzar los valores acordados de gasto público en porcentaje del PIB.

2.4.4.1.b) Evolución de los recursos financieros vinculados a los servicios públicos fundamentales en el año t.

Serán la propia dinámica económica y la evolución de la recaudación de los tributos las que determinen la evolución de los recursos disponibles para la prestación de los servicios públicos fundamentales.

La comparativa entre ambas variables permite configurar un nuevo instrumento de garantía de los servicios públicos fundamentales: el Fondo de Sostenibilidad de los Servicios Públicos Fundamentales. Si la evolución del rendimiento de los recursos tributarios vinculados a los servicios públicos fundamentales es superior al crecimiento de las necesidades globales de gasto en servicios públicos fundamentales (esto es, el PIB nominal), la cuantía del exceso irá destinada a dotar el Fondo de Sostenibilidad de los Servicios Públicos Fundamentales. Si, por el contrario, la evolución del rendimiento de los recursos tributarios vinculados a los servicios públicos fundamentales es inferior a la evolución de las necesidades globales de gasto en servicios públicos fundamentales, se haría uso de las reservas acumuladas en el Fondo de Sostenibilidad de los Servicios Públicos Fundamentales a efectos de garantizar la suficiencia en la prestación de los servicios públicos fundamentales.

En todo caso, la Administración General del Estado garantizará, a través de los correspondientes mecanismos de nivelación vertical, el mantenimiento del nivel necesario para el cumplimiento de los objetivos del Fondo de Sostenibilidad de los Servicios Públicos Fundamentales.

2.4.4.2 BLOQUE DE RESTO DE SERVICIOS (RS).

La dotación de este fondo, cuyo importe dependerá de la evolución de la recaudación de los tributos cedidos, así como del índice de evolución que se acuerde para la aportación de la Administración General del Estado, se repartirá anualmente entre las comunidades autónomas por la población de derecho.

2.4.5 Eliminación del statu quo.

Los resultados del reparto por variables de necesidad que se alcancen con el nuevo modelo en el año base deben ser respetados para alcanzar el principio de equidad. Por ello, a diferencia de reformas anteriores, se propone la eliminación del statu quo de forma progresiva en el periodo de tiempo que se acuerde, que no debe prolongarse en demasía para no alterar la equidad y la transparencia del sistema.

2.4.6 Competencias no homogéneas.

Respecto a la financiación del conjunto de competencias no homogéneas, tanto en servicios públicos fundamentales como en los que no lo son, se integraría en un tercer bloque de financiación de manera diferenciada. Su financiación estaría garantizada mediante una transferencia directa del Estado, como en la actualidad pero fuera de los mecanismos centrales, en la que únicamente habría que acordar la evolución interanual de este montante, único para todas las comunidades autónomas.

2.5 ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El Parlamento de Andalucía coincide con el informe de los expertos al señalar que el reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria debe seguir un método más institucional, a través de un verdadero pacto interno de estabilidad y sustentado en criterios técnicos más transparentes que los actuales.

En este sentido, se aboga por efectuar un reparto de dichos objetivos según la proporción que el gasto público autonómico representa sobre el total del de las Administraciones públicas en su conjunto. Ello no solo sería una mejora en la equidad del reparto, sino que aumentaría la transparencia del mismo, al tiempo que adecuaría —elevándolas— las probabilidades de cumplimiento al nivel efectivo de gasto de los gobiernos.

En este contexto, el correcto desarrollo del principio de lealtad institucional exige de la definición y aplicación de dichos criterios objetivos de manera consensuada entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En relación con la necesidad de mejorar el diseño técnico de la actual regla de gasto, también hay coincidencia con el informe de los expertos. Este criterio de estabilidad presupuestaria requiere un profundo replanteamiento tanto de su concepto como de su aplicación efectiva.

Los mecanismos adicionales de financiación no deben convertirse en un instrumento permanente. Aunque fueron útiles en etapas en las que los mercados de capitales se encontraban cerrados, en estos momentos han devenido en un instrumento que coarta seriamente la autonomía financiera de las comunidades autónomas. Para ello debe establecerse un calendario ordenado, viable y realista de abandono de los mismos.

En este sentido, se propone explorar posibilidades de salida a los mercados de deuda pública a través de emisiones individuales, conjuntas de varias comunidades autónomas o incluso con el Estado.

Respecto de las alternativas expuestas para gestionar la deuda autonómica acumulada, si en algún momento se optase por la propuesta basada en la reestructuración, se consideraría adecuado un mecanismo que tomase como referencia la insuficiencia financiera sufrida por aquellas comunidades autónomas con una financiación por habitante inferior a la media.

Teniendo en cuenta la conexión directa entre endeudamiento de las comunidades autónomas e infrafinanciación de las mismas, se debe determinar qué parte de la deuda puede considerarse un resultado directo del sistema de financiación autonómica actual.

También pueden considerarse criterios adicionales, como por ejemplo los esfuerzos previos de consolidación fiscal y/o el gasto primario por habitante en relación con la media, en línea con los indicadores sugeridos por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

En cualquier caso, las posibles iniciativas de reestructuración de la deuda autonómica en manos del Estado no deben ser sustitutivas de la necesaria reconfiguración de los recursos del sistema de financiación autonómica. Esto es, el grave problema de insuficiencia financiera no se soluciona con refinanciaciones de deuda pública autonómica; en gran medida, esta no es más que la consecuencia de lo primero.

Nuestra propuesta tiene, por ello, el objetivo de establecer un mecanismo complementario para aliviar una dificultad financiera inducida.

2.6 FCI, LEALTAD INSTITUCIONAL Y OTROS ASPECTOS

La reforma de los Fondos de Compensación Interterritorial (FCI) es un asunto que debe abordarse con prioridad. Se considera necesario incrementar de forma significativa su dotación y modificar la base de cálculo, ligándolo directamente al PIB o los ingresos no financieros del Estado, para proporcionar mayor estabilidad y transparencia.

Asimismo, se considera necesario establecer mediante su ley reguladora un nuevo umbral interno de elegibilidad, el 100% del PIB per cápita medio de España, de manera que las comunidades autónomas cuyo PIB per cápita sea inferior serán las receptoras de los fondos. En cuanto a las variables de reparto, el Parlamento de Andalucía considera que la población de derecho y la inversa de la renta per cápita deben ser los criterios básicos.

En relación con la ley reguladora del nuevo sistema de financiación autonómica, debe establecerse la revisión sistemática del modelo con carácter vinculante. Un periodo de 5 o 6 años podría ser el adecuado. Así mismo debería contemplar: i) los elementos en los que se sustanciaría su revisión, como el concepto de población ajustada o la dinámica del modelo adoptado; ii) los mecanismos compensatorios para el caso de que esta revisión no se produjese o se retrasase.

Respecto a aspectos institucionales como los relacionados con el Consejo de Política Fiscal y Financiera, existe consenso sobre la existencia de deficiencias en su funcionamiento. Si bien se entiende que

ha servido como un foro adecuado de debate en relación con la política financiera del Estado, también se han puesto de manifiesto deficiencias en su función de coordinación y en la toma de decisiones. Parece conveniente, por tanto, que con la reforma del sistema de financiación autonómica se pueda abordar también una reforma del reglamento de régimen interior de este órgano para actualizarlo y darles más participación a las comunidades autónomas.

Se considera oportuna también la reforma del sistema de votación para establecer reglas que fomenten un consenso suficiente y una mayor participación real de las comunidades autónomas, lo que debe redundar en mayor corresponsabilidad fiscal y mayor transparencia en las decisiones.

Se propone la ampliación de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera a otras cuestiones como los compromisos del Estado con la Unión Europea que impliquen a comunidades autónomas y los acuerdos de Conferencias Sectoriales de relevancia financiera para estas o para la fijación de estándares mínimos en la prestación de los servicios públicos fundamentales.

La propia articulación y ampliación de competencias en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y en relación con la toma de decisiones relevantes desde el punto de vista fiscal ya supone per se un aumento de la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas.

Por último, se considera conveniente el impulso y refuerzo de los distintos foros de encuentro y coordinación para las comunidades autónomas, como la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado o la propia Conferencia de Presidentes, como instrumentos al servicio del desarrollo autonómico.

2.7 PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS

Nuestra Comunidad Autónoma aspira a la mejora continua en la prestación de servicios públicos que tiene competencialmente encomendados. En este sentido, el Parlamento de Andalucía reclama los recursos y medios para corregir la crónica insuficiencia financiera que se ha derivado de los distintos sistemas de financiación. Ello implica una serie de propuestas constructivas que se exponen a continuación:

- El nuevo marco de gobernanza fiscal europeo, con las peculiaridades institucionales adoptadas en España, hace aconsejable no perder de vista las restricciones que las reglas fiscales imponen al sistema de financiación autonómica. De forma no excluyente, se pone de manifiesto la necesidad de abordar una reforma simultánea de la actual normativa de estabilidad presupuestaria y del sistema de financiación autonómica, ya que los desequilibrios en la aplicación de dicha normativa afectan a la sostenibilidad de los servicios públicos.
- Corrección del desequilibrio vertical a través de la reasignación de los recursos tributarios y de los esfuerzos de consolidación fiscal entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo con las competencias de gasto que tiene encomendadas cada uno.

- Aproximar el importe de la suficiencia global del sistema a través de una estimación consistente de las necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales, que incluye los gastos ligados a la Ley de Dependencia).
De forma complementaria, esta aproximación debe permitir tener como referencia niveles deseables de gasto público en servicios públicos fundamentales, tomando por ejemplo las cifras de referencia de gasto social como porcentaje del PIB en países de nuestro entorno.
- Redefinición de las variables y ponderaciones que determinan la población ajustada. En el inmediato corto plazo y a fin de que la reforma del modelo entre en vigor lo más pronto posible, se puede partir de un concepto de población ajustada próximo al actual, aunque corregido en los términos que se exponen en el siguiente punto. A medio y largo plazo, resulta conveniente activar en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera los estudios técnicos correspondientes que permitan una definición precisa y actualizada de las variables que determinan las necesidades de gasto relativas.
No obstante, en primera instancia el Parlamento de Andalucía considera que en el actual concepto de población ajustada se deben potenciar las variables referidas a educación y protección social. Para la primera se propone ampliar el tramo de población desde los 16 años actuales a los 18, y se introduce como nueva variable la del número de universitarios matriculados en centros públicos, incluidos los de posgrado. En cuanto a protección social, se amplían los colectivos cubiertos por estas políticas con la tasa de paro, la población en riesgo de pobreza y exclusión social y el número de dependientes atendidos por el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sin que esto último de ninguna manera pueda entenderse como sustitutivo de las transferencias finalistas derivadas del desarrollo de la Ley de Dependencia.
- Defensa de la nivelación total, mediante la inclusión de todos los servicios públicos derivados de competencias autonómicas homogéneas en el concepto de nivelación. De esta forma, se da cumplimiento a un criterio de equidad tan razonable como justo: igual financiación por habitante (ajustado) para cualquier ciudadano español, con independencia de su lugar de residencia y dado un mismo esfuerzo fiscal.
- Para cubrir el gasto en el bloque de servicios públicos fundamentales (SPF), se propone mantener la cesión del 50% del IRPF y elevar los porcentajes de cesión del IVA y el de los impuestos especiales al 70%. Estos nuevos porcentajes de cesión permitirían cubrir la suficiencia financiera en servicios públicos fundamentales, aunque queda abierta la posibilidad de que la Administración General del Estado complemente recursos a través de una transferencia vertical.
- El resto de servicios se financiarían con un nuevo fondo, que sería repartido entre las comunidades autónomas según la población de derecho. Este fondo estaría dotado con la recaudación normativa de tributos cedidos tradicionales y una aportación estatal procedente de los recursos actualmente dedicados al Fondo de Suficiencia Global, Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación, que desaparecen.
- Armonización fiscal en los tributos cedidos tradicionales, fijando unos patrones mínimos de regulación a nivel nacional que eliminen la posibilidad de generar agravios comparativos entre comunidades autónomas y estrategias de dumping fiscal.

- Salvaguardar la cobertura financiera del Estado de bienestar, con una actualización anual de las necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales en base a la tasa de crecimiento del PIB nominal. Se creará un Fondo de Sostenibilidad de los Servicios Públicos Fundamentales, que se constituiría con excedentes de años de mayor bonanza económica y blindaría los servicios públicos fundamentales de los ciclos económicos.
- Garantizar esta dinámica del gasto en los servicios públicos fundamentales exige una profunda reconsideración del concepto y aplicación de la actual regla de gasto.
- Eliminación del statu quo, que arrastra privilegios acumulados procedentes de anteriores sistemas de financiación autonómica y provoca que los resultados financieros finales no se correspondan con los criterios de necesidad.
- Sobre la base de una mayor coordinación entre el régimen común y el foral, el Parlamento de Andalucía aboga por una mayor transparencia en el cálculo del cupo vasco y la aportación navarra.
- Establecer un calendario ordenado, viable y realista de retirada de los mecanismos adicionales de financiación, al objeto de recuperar la autonomía financiera de las comunidades autónomas. En paralelo, explorar posibilidades de salida a los mercados de deuda pública a través de emisiones individuales, conjuntas de varias comunidades autónomas o incluso con el Estado.
- Se consideraría adecuado un mecanismo de reestructuración de la deuda autonómica en manos del Estado, tomando como criterio la insuficiencia financiera sufrida por aquellas comunidades autónomas cuyos recursos del sistema de financiación autonómica actual se situasen por debajo de la media. En ningún caso, las posibles iniciativas de reestructuración de la deuda deben ser sustitutivas del necesario refuerzo de los recursos ordinarios del sistema de financiación autonómica.
- Potenciar los Fondos de Compensación Interterritorial, incrementando significativamente sus cuantías y estableciendo una base de cálculo que les otorgue estabilidad, pudiendo ser esta el PIB o los ingresos no financieros del Estado.
- Se coincide también de forma generalizada en que la lealtad institucional no ha funcionado con la suficiente fluidez. Las comunidades autónomas han reclamado mayoritariamente una valoración quinquenal del sistema, que no se ha atendido desde la Administración General del Estado. También es mayoritaria la disconformidad en relación con las normas que han sido aprobadas en materia tributaria, tanto en la valoración como en la distribución de su impacto recaudatorio.
- Reforma del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que permita una mayor corresponsabilidad fiscal entre Estado y comunidades autónomas, modificando tanto sus mecanismos de funcionamiento como las dinámicas de los procesos decisionales.

3. BLOQUE III. CONSIDERACIONES FINALES

El sistema de financiación autonómica es un elemento clave no solo para el sostenimiento del Estado del bienestar, sino en la arquitectura constitucional de nuestro país. En este sentido, permite el ejercicio efectivo del conjunto de competencias asumidas por las comunidades autónomas, dando sentido al Estado de las autonomías.

El planteamiento de la reforma del modelo ha de estar dirigido a las personas, no a los territorios. Todos los ciudadanos tienen derecho a recibir los mismos servicios públicos sea cual sea su lugar de residencia, sin que aparezca como determinante su capacidad fiscal. En este sentido, no se trata de exigir solidaridad sino equidad, y ello requiere la igualdad de todos los españoles a la hora de acceder a los servicios públicos, vivan donde vivan.

El nuevo modelo también debe garantizar que los recursos sean suficientes, en el año base y en los ejercicios siguientes. Ello requiere una reasignación de los recursos disponibles entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con las competencias de gasto de cada uno.

Se apuesta por la nivelación total frente a la parcial actual. Se propone, por tanto, la inclusión de todos los servicios públicos en el concepto de nivelación. Se pretende evitar con ello que se tengan que compensar las deficiencias de financiación a costa de la atención a gastos no considerados como fundamentales, como la cultura, el desarrollo económico o la inversión pública, lo que afectaría sin duda a medio y largo plazo a la calidad de vida de los ciudadanos.

Igualmente, se considera imprescindible avanzar en la evaluación de las políticas públicas, como parte del ciclo de la gestión pública que ayude a mejorar la eficacia de la acción gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

También ha de plantearse un fortalecimiento de los mecanismos de convergencia, a través de una reforma paralela de los Fondos de Compensación Interterritorial, incrementando significativamente su dotación para que cumplan el fin con el que fueron creados, que no es otro que favorecer la convergencia entre las autonomías españolas.

Sevilla, 9 de marzo de 2018.

El presidente de la Comisión de Hacienda y
Administración Pública,
Pablo José Venzal Contreras y
la secretaria de la Comisión de Hacienda y
Administración Pública,
Noelia Ruiz Castro.

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

10-18/DEC-000003, Votos particulares que se mantienen al Dictamen de la Comisión de Hacienda y Administración Pública en relación con el Informe del Grupo de Trabajo relativo a Financiación Autonómica

Votos particulares presentados por los GG.PP. Ciudadanos, Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Popular Andaluz

Sesión de la Mesa del Parlamento de 14 de marzo de 2018

Orden de publicación de 15 de marzo de 2018

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 14 de marzo de 2018, ha conocido los votos particulares presentados por los GG.PP. Ciudadanos, Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Popular Andaluz al Dictamen emitido por la Comisión de Hacienda y Administración Pública en relación con el Informe del Grupo de Trabajo relativo a Financiación Autonómica, y ha ordenado su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

Sevilla, 15 de marzo de 2018.

P.D. El letrado mayor del Parlamento de Andalucía,
Javier Pardo Falcón.

El Grupo Parlamentario Ciudadanos, a los efectos previstos en el artículo 54.4 del Reglamento de la Cámara, formula en relación con el Informe del Grupo de Trabajo relativo a Financiación Autonómica el siguiente

VOTO PARTICULAR

Desde el Grupo Parlamentario Ciudadanos, por responsabilidad en el ejercicio público y por el profundo respeto que nos merecen todos los andaluces a los que les debemos nuestro trabajo diario, queremos hacer constar nuestro absoluto desacuerdo con el procedimiento llevado a cabo para la elaboración, tramitación y posterior aprobación del Informe de Síntesis del Grupo de Trabajo relativo a Financiación Autonómica, documento presentado por iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista y secundado por los grupos Podemos e IULV-CA, que no ha contado en su preparación y presentación con la participación del resto de grupos del arco parlamentario andaluz ni ha respetado el funcionamiento propio del Grupo de Trabajo.

En primer lugar, exponemos nuestra discrepancia con el documento elaborado por el Grupo de Trabajo por no ser un texto de síntesis de los trabajos presentados por los distintos grupos parlamentarios.

Con esta pasividad y falta de diligencia, el presidente del Grupo de Trabajo ha auspiciado la imposición por parte del PSOE, con la colaboración de los grupos Podemos e IULV-CA, de un informe de síntesis, extemporáneo y fuera de todo rigor reglamentario, que ha terminado suplantando las propias funciones del presidente del Grupo de Trabajo.

Abundando en lo anterior, hemos de rechazar la actitud de los grupos Podemos, PSOE e IULV-CA, que, con la imposición de un informe propio de síntesis, no solo han soslayado los procedimientos establecidos en el Reglamento de la Cámara y en el Grupo de Trabajo, sino que han desnaturalizado el cometido principal de este grupo de trabajo: elaborar una propuesta compartida por los diferentes grupos políticos representados en el Parlamento de Andalucía, ante el difícil reto de acometer un nuevo diseño del sistema de financiación autonómica.

Este proceder ha supuesto además menospreciar tanto el trabajo de varios meses de los grupos parlamentarios que han compuesto del Grupo de Trabajo como las exposiciones de la gran mayoría de los expertos que han comparecido en sus sesiones de trabajo, al adolecer el documento de síntesis de un carácter de balance o compendio valorado de las diferentes propuestas. El Informe de Síntesis impuesto se ha limitado, en gran parte, a replicar y desarrollar la valoración que ya se anticipó desde la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas el pasado mes de noviembre de 2017 al Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. De ahí que podamos concluir que ni la voluntad de acuerdo ni la elaboración de una propuesta común han formado parte de los propósitos de este Grupo de Trabajo.

Al margen de las incoherencias descritas en el funcionamiento del Grupo de Trabajo, en la búsqueda del mayor consenso posible, desde este Grupo Parlamentario se ha analizado rigurosamente el Informe de Síntesis presentado, pudiendo apreciar coincidencias con una parte significativa de las consideraciones que se realizan en el bloque de diagnóstico del mencionado documento —como el hecho de la infrafinanciación de Andalucía o los problemas fundamentales del modelo LOFCA— además de valorar positivamente y coincidir con algunas de las propuestas concretas que en él se realizan sobre el diseño del nuevo modelo de financiación. Sin embargo, se observan discrepancias de suficiente calado que nos conducen a la necesidad de plantear un voto particular sobre el Informe. La base de estas diferencias se fundamenta en los siguientes puntos:

– «El nuevo modelo ha de ser justo y aceptable para todos. Ha de ser capaz de hacer efectiva la igualdad entre los ciudadanos, a la vez que reconoce la diversidad. Para ello, hay que poner en el centro del debate a las personas y no a los territorios. No son los territorios los que contribuyen ni los que hacen uso de los servicios públicos, sino los ciudadanos que residen en ellos».

Estas afirmaciones, si bien son realmente loables, no encajan en un Grupo de Trabajo al que se le ha hurtado por completo el carácter nacional del debate. Se ha elaborado una propuesta de financiación autonómica únicamente desde el consenso sobre el agravio de un territorio, no como una solución técnica responsable a un sistema que ha devenido en insuficiente para responder a las necesidades de todos los andaluces, pero también de los catalanes, murcianos o gallegos, entre otros.

– «Asimismo en relación al principio de equidad, hay consenso en la necesidad de mejorar las relaciones entre las comunidades de régimen común y los regímenes forales. Sería preciso dar transparencia a las aportaciones del País Vasco y Navarra, siempre bajo el respeto de la constitucionalidad de su régimen

foral. Se reconoce también una notable asimetría en la financiación por habitante a favor de las comunidades forales frente a las de régimen común. [...] Sobre la base de una mayor coordinación entre el régimen común y el foral, el Parlamento de Andalucía aboga por una mayor transparencia en el cálculo del cupo vasco y la aportación navarra.»

Por cuestiones que entendemos meramente oportunistas, el Informe no entra a abordar, más allá de eufemismos, los problemas de equidad que se derivan de las diferencias de financiación por habitante cuando se comparan las comunidades autónomas de régimen común y las Comunidades forales, cuestión manifestada con amplio consenso y claridad por los expertos. Al margen de las singularidades de estos territorios recogidas en la Constitución española, los mecanismos financieros previstos en el concierto vasco y el convenio navarro ponen en evidencia la no participación de estas comunidades en la solidaridad interterritorial y la igualdad de acceso a los servicios públicos del conjunto de las comunidades. A nuestro juicio es ineludible, de cara a la sostenibilidad de todo el sistema de financiación, no solo la revisión técnica del cálculo de los mecanismos financieros del cupo y la aportación, sino también la incorporación en el modelo de financiación de las aportaciones de estos territorios al Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales o equivalente que lo sustituya.

Por otra parte, la realización de un cálculo correcto en los ajustes al cupo vasco y la aportación navarra es insoslayable. Hay un sistema técnicamente correcto para el reparto del 50% del IVA a las comunidades autónomas, en función del consumo certificado por el Instituto Nacional de Estadística, de cada comunidad autónoma. Esto coexiste con un ajuste previo, sistemática e incorrectamente, favorable a las cuatro administraciones forales, que reduce los recursos, tanto del Estado como de las quince comunidades autónomas de régimen común. Desde Andalucía, como desde cualquier otra comunidad autónoma de régimen común, se debería exigir que el ajuste de IVA no suponga sistemáticamente una sobrefinanciación injustificable de las Haciendas Forales, no solo a cuenta del Estado sino también de todas las comunidades autónomas de régimen común. Pensemos que el ajuste de IVA del País Vasco es superior al cupo, y que el 50% es a cuenta de las demás comunidades autónomas.

El último importe conocido de este ajuste de IVA, el de 2016 es de 1.536 millones, este importe supera al importe del cupo bruto (antes de ajustes) determinado bilateralmente por el gobierno del PP y el del PNV, que es de 1.300 millones de euros. Esto supone un cupo negativo, del cual una parte corre a cargo de las comunidades autónomas, entre ellas la de Andalucía.

Este es el supuesto de ajuste más relevante, que encima debería ir simplemente en sentido contrario, es decir, que la comunidad autónoma del País Vasco pagase al Estado y a las demás comunidades autónomas, y no recibiese de los demás españoles. Esto se debe a que es la comunidad autónoma más industrializada y la segunda más rica, con lo que vende más productos al resto de España, que los que el resto de España vende en el País Vasco. Que todo esto se haya omitido resulta inaceptable para el Grupo Parlamentario de Ciudadanos. Que tampoco se aborden el resto de los ajustes, en conjunto sistemáticamente favorables a las Administraciones Forales del País Vasco y Navarra, no es una omisión menor para este grupo parlamentario, e impide un documento equilibrado, a juicio de nuestro grupo parlamentario.

– Los recursos que ha de ofrecer el sistema de financiación para cubrir los gastos de las comunidades autónomas pueden determinarse por dos vías diferentes: a) la suficiencia se alcanza a partir de la financiación

disponible ajustando los gastos a los ingresos, y *b*) los recursos se definen a través de unos objetivos de gasto y su cobertura la determinan los ingresos disponibles. No compartimos la definición de un escenario de recursos ajustado a los gastos (*b*) como en el modelo propuesto en el Informe de Síntesis. La práctica ha venido demostrando que dicho escenario tiene la tendencia a financiar un porcentaje relevante de gastos vía déficit ya que los ingresos generados han sido insuficientes para dar cobertura a las necesidades acordadas. A su vez, este déficit ha derivado en un endeudamiento excesivo que ha ido comprometiendo desde hace años la propia prestación de los servicios públicos por la menor disponibilidad presupuestaria procedente del pago de intereses y amortizaciones de la deuda.

Por otra parte, este planteamiento conduce necesariamente a una subida de impuestos a cargo de las clases medias y trabajadoras, que resulta absolutamente inaceptable para este grupo parlamentario.

En este sentido, desde el Grupo Parlamentario Ciudadanos, en consonancia con la opinión de un número importante de expertos comparecientes en el seno del Grupo de Trabajo, abogamos intervenir desde una doble vertiente:

- Determinando un nivel adecuado de los ingresos, a través de una política fiscal que promueva la igualdad, la eficiencia, neutralidad y competitividad en la tributación. Un sistema impositivo orientado hacia la consecución de una ampliación de las bases imponibles, desde la generación de un mayor número de operaciones y de la atracción de nuevos operadores y capitales. Al mismo tiempo, combatir la economía sumergida y el fraude fiscal, reprimiendo por un lado con energía las conductas fraudulentas, además del establecimiento de mecanismos tributarios sencillos que favorezcan el cumplimiento voluntario y espontáneo de las obligaciones.
- Con una definición y valoración de las necesidades de gasto ligadas al Estado del bienestar, sujetas a una rigurosa evaluación periódica de los resultados de funcionamiento de las distintas políticas públicas, en términos de costes, eficiencia y eficacia. Si bien el Informe de Síntesis recoge este criterio, aunque de manera ligera, su implantación no ha sido ni mucho menos una prioridad ni del Gobierno de la Junta de Andalucía ni del resto de grupos parlamentarios, a tenor del rechazo demostrado por todos ellos en la presentación en el Parlamento de Andalucía de la iniciativa de Ciudadanos sobre evaluación de políticas públicas.

– «Dadas estas premisas, se puede estimar que la insuficiencia financiera provocada por el actual Sistema de Financiación Autonómica para la cobertura del nivel mínimo de los Servicios Públicos Fundamentales se encuentra entre los 16.100 millones de euros en 2014 y los 16.700 millones de 2015 para el conjunto de comunidades autónomas. El reconocimiento de esta insuficiencia supondría una inequívoca ganancia para todas las comunidades autónomas. En el caso de Andalucía la insuficiencia para financiar el mínimo gasto registrado en servicios públicos fundamentales se situaría entre un rango de 3.300 y 3.400 millones de euros. Si añadimos las necesidades estimadas e insatisfechas en el resto de servicios, el intervalo total (servicios públicos fundamentales y resto de servicios) se encontraría en torno a los 4.000 millones de euros.»

El Informe de Síntesis no aporta luz alguna de dónde obtiene la estimación de la insuficiencia financiera de 16.000 millones de euros, aunque parece coincidir con uno de los escenarios simulados en el informe de los expertos. Partiendo de esta base, y siguiendo la misma referencia, ese estudio evidencia que para el

sostenimiento de dicho nivel de recursos es ineludible contar con el déficit (autorizado) y un nivel importante de recursos adicionales obtenidos de distintas combinaciones de la cesta de impuestos. Lo que nos lleva al punto anterior de consideraciones: rechazamos de plano que el sustento del nuevo modelo de financiación autonómica esté basado en la subida sistemática de impuestos a todos los andaluces, y todos los españoles en su conjunto, y la no revisión de las políticas públicas en términos de eficacia y eficiencia.

– «Igualmente se hace necesario un cambio en el reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para que la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se refleje en una capacidad real de participar en la toma de decisiones. La autonomía fiscal debe ir acompañada de suficiencia de recursos y de corresponsabilidad fiscal, y para ello son necesarios entornos institucionales con la suficiente participación y legitimidad democrática para dar consistencia a las decisiones en materia fiscal. [...] Por ello, el Parlamento de Andalucía cuestiona un apoyo sin matices a un mero impulso de la corresponsabilidad fiscal. No defendemos cualquier corresponsabilidad fiscal sino aquella que parta de la suficiencia financiera y de la autonomía fiscal sin grandes diferencias entre las comunidades autónomas.»

En el documento se plantea una limitación muy importante al principio constitucional de autonomía financiera. Este principio, expresión de la capacidad de autogobierno, implica según el Tribunal Constitucional, la libre y plena disponibilidad de los ingresos para elegir y realizar los propios objetivos políticos. A su vez, este principio está íntimamente ligado con el de corresponsabilidad fiscal ya que este supone la mayor o menor independencia de obtener ingresos respecto a las transferencias estatales. Pues bien, de las manifestaciones incorporadas al Informe de Síntesis, se desprende que los grupos parlamentarios proponentes pretenden renunciar a ambos principios con vistas a eludir el coste político que supondrían las posibles subidas impositivas requeridas por la puesta en práctica de las políticas propias que ellos consideran adecuadas. Todo ello se diluiría en las decisiones conjuntas de un órgano colegiado al que señalar cuando las medidas sean de carácter impopular, bien por necesidades del sistema o mala gestión.

En definitiva, y como corolario a estas consideraciones, podemos manifestar que Andalucía está infranquiada, y que esta es una afirmación en la que seguro estamos de acuerdo todos, pero de lo que no se dice nada en el documento es de las potencialidades de Andalucía para contribuir al sistema estatal.

Porque es inexcusable que estamos hablando de un debate nacional llevado a nuestra comunidad donde la altura política, la generosidad en las posturas, la equidad y el respeto entre todas las comunidades autónomas, además de poner en valor Andalucía, debiera haber sido el pilar fundamental en el grupo de trabajo que, con todos nuestros respetos, no ha concluido con una síntesis general y algunas discrepancias, resultado este que hubiese sido lo natural, sino que se ha convertido en arma arrojada inconcluyente y que no respeta ni la voluntad ni el sentir general de todos los andaluces.

Llegar a acuerdos siempre es complejo y difícil, pero se nos exigía a todos los grupos esta responsabilidad que no se ha cumplido. La voluntad de los andaluces no difiere del resto de los españoles y se demuestra cada día. A buen seguro esta voluntad no se traduce en tener más que los extremeños, que los catalanes o que los madrileños, sino que, por el contrario, los andaluces piden que los servicios públicos, básicos y esenciales que se prestan en Andalucía, con nuestra educación y sanidad a la cabeza, estén garantizados y sean eficientes y eficaces.

Como conclusión, este grupo parlamentario quiere manifestar que Andalucía no debe de pedir permiso en el difícil reto de la justa y equitativa financiación autonómica en España, sino que pide paso para que de una vez por todas a nuestra comunidad autónoma se la valore, evalúe y financie con justicia y en igualdad con el resto de comunidades de España.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Ciudadanos, en la pretensión de hacer valer sus propuestas para el diseño de un nuevo modelo de financiación autonómica, con el objetivo de garantizar la igualdad en el acceso a los servicios esenciales del conjunto ciudadanos españoles y la suficiencia financiera del conjunto de administraciones públicas españolas, insiste en las siguientes propuestas:

1. Promover un pacto de Estado para la definición del Estado del Bienestar desde el punto de vista de su suficiencia y sostenibilidad, donde, a partir de la capacidad del país para obtener ingresos —a través de un sistema fiscal equitativo, efectivo, neutral, sencillo y competitivo con el entorno europeo— se definan, bajo los criterios de prudencia y eficiencia, los niveles adecuados de prestaciones, priorizando los servicios públicos fundamentales.

2. Implementar más redistribución y equidad en el modelo, de tal forma que, una vez aplicados los mecanismos de nivelación entre las comunidades autónomas en base al principio de solidaridad establecido en los artículos 2, 138 y 158.2 de nuestra Constitución, una comunidad receptora neta de transferencias tenga un nivel de financiación por unidad de necesidad ajustada similar, y en ningún caso superior, a otra que aporta transferencias netas al sistema. Esto actualmente no se cumple con las comunidades forales, que son receptoras netas y tienen unos niveles de financiación de la práctica totalidad de los servicios muy superiores al del resto de comunidades autónomas.

3. Simplificar el número actual de mecanismos de financiación (Fondo de Garantía, Fondo de Suficiencia Global, Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación) y dejar 2 fondos principales: uno encargado de la nivelación horizontal, en términos de financiación media por habitante ajustado a competencias homogéneas; y otro, de la vertical, con el objetivo de reducir la desigualdad entre comunidades autónomas, que será redistributivo, pero no alterará el orden de la capacidad fiscal de cada comunidad autónoma.

4. Introducir mejoras en la actual fórmula de necesidades de gasto por habitante ajustado e incorporar una corrección por diferencias en niveles de precios entra las comunidades autónomas.

5. Desdoblar el IRPF, el IVA y los impuestos especiales en un tramo estatal y otro autonómico claramente diferenciados, abandonando los actuales porcentajes de cesión. Los dos tramos serían regulados de forma Independiente manteniendo el Estado la determinación de la base imponible y la gestión del impuesto.

6. Dotar a las comunidades autónomas de competencias normativas sobre un tramo de los principales tributos indirectos, posibilitando la creación de mecanismos específicos de financiación para aquellas comunidades que decidieran aumentar los catálogos de servicios. Sin embargo, y dada la oposición de la Comisión Europea a cualquier cambio normativo que pueda abrir la puerta a la existencia de tipos impositivos diferenciados regionalmente, el poder de decisión sobre el tramo autonómico del IVA y los impuestos especiales deberá ejercerse de forma colegiada por el conjunto de las comunidades autónomas, que habrán de fijar tipos uniformes en todo el territorio nacional.

7. Establecer la aportación efectiva de los regímenes forales vasco y navarro a la solidaridad interterritorial. Ciudadanos propone corregir el cálculo de la aportación navarra y cupo vasco, de manera que se haga

más justa y transparente con los intereses del conjunto de ciudadanos españoles. Así mismo, la Comunidad Foral de Navarra y País Vasco deberán contribuir de forma más efectiva a la nivelación interterritorial. No solo contribuyendo al Fondo de Compensación Interterritorial, sino también al FGSPF o Fondo Básico de Financiación que lo sustituya. Por otra parte, los ajustes al cupo y a la aportación deberán calcularse de una forma técnicamente correcta. En esta cuestión tiene especial importancia el ajuste del IVA, ya que es el que está peor calculado, el más importante cuantitativamente, y en un 50% disminuye la financiación de las comunidades autónomas de régimen común.

8. Reducir sustancialmente el periodo de dos años en la liquidación de las entregas a cuenta de los impuestos cedidos.

9. Fortalecer el papel de los organismos independientes de las administraciones que fiscalizan el estado de las cuentas públicas para dar información, transparencia al sistema y recomendaciones a los gestores públicos.

10. Armonizar a la baja el impuesto de sucesiones, eliminándolo para la clase media y trabajadora, a través del establecimiento de un mínimo exento mucho más elevado que el actualmente establecido en la normativa estatal.

11. Armonizar el impuesto sobre el patrimonio y que el control pase a la Agencia Tributaria, permitiendo que haya comunidades que no lo apliquen, sustituyéndolo por una declaración censal de los bienes de los contribuyentes (salvo los que menos bienes tengan) para contribuir al control del fraude y la elusión fiscal.

12. Para evitar la litigiosidad entre tributos propios autonómicos (ej. fiscalidad ambiental) y nuevos tributos estatales, se aboga por una mayor transparencia y coordinación. En el caso de las figuras que se atribuyeran a las comunidades autónomas, una ley marco fijaría los elementos de cada impuesto hasta la determinación de la base liquidable, su carácter potestativo u obligatorio, y un rango para el establecimiento autónomo de las tarifas y, en su caso, deducciones.

Parlamento de Andalucía, 5 de marzo de 2018.

El portavoz del G.P. Ciudadanos,
Juan Antonio Marín Lozano.

A LA COMISIÓN DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IU LV-CA), a los efectos previstos en el artículo 54.4 del Reglamento de la Cámara, formula en relación con el Informe del Grupo de trabajo relativo a Financiación Autonómica el siguiente

VOTO PARTICULAR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Reforma fiscal

La insuficiencia de financiación y la imposibilidad de prestar unos servicios públicos adecuados no se debe exclusivamente a un problema de financiación territorial, sino que forma parte de un problema más amplio que tiene que ver con la financiación del conjunto de las administraciones públicas. Los problemas de financiación de las comunidades han tenido mucho que ver con la caída de ingresos debido a la reducción de la actividad económica general y también a un nivel de recaudación impositiva muy inferior al de los países de nuestro entorno. Una reforma del sistema de financiación autonómica necesariamente debe ir de la mano de una reforma del sistema fiscal (y financiero) del sector público. La reforma fiscal debe incluir un combate serio y contundente contra el fraude fiscal y un rediseño de los tributos para lograr mayor progresividad y justicia fiscal.

Según los datos de la Oficina de Estadísticas de la Comisión Europea (Eurostat), la recaudación fiscal en España se situó en el año 2016 en el 37,7% del PIB, una cifra verdaderamente baja, situando a nuestro país en el sexto país por la cola en el ranking de la Unión Europea de los 28. Estamos siete puntos por debajo de la media europea, pero es que, si se compara con los países próximos al nuestro, como Italia o Francia, entonces la diferencia es abismal: más de nueve y doce puntos por debajo, respectivamente. Nos acompañan los países bálticos, algunos de los países del Este, e Irlanda. Los países nórdicos, Bélgica y Francia tienen una fiscalidad superior al 50%.

Pero el problema no es tanto que los impuestos sean reducidos en nuestro país, sino que determinados sectores de la población (grandes empresas y grandes fortunas, fundamentalmente) no pagan lo que deberían pagar acorde a la legislación tributaria. La cuantificación del volumen económico que representa el fraude fiscal originado por la economía sumergida (incluidas las cotizaciones sociales) más el originado mediante mecanismos de fraude no vinculados a la misma, puede estimarse de forma prudente en unos 90.000 millones de euros anuales, de los que se recuperan unos 11.000 millones. Tenemos pues un saldo por fraude que no se recupera para la Hacienda Pública de 79.000 millones. Teniendo en cuenta que el fraude fiscal prescribe a los 4 años, y el delito fiscal a los 5, se trataría de un volumen de fraude «vivo» de, al menos, 316.000 millones de euros.

La anualización de las posibilidades de recuperación de la recaudación fiscal con la aplicación de medidas legales y administrativas de lucha contra el fraude podría generar una bolsa «corriente» de 15.000 millones

anuales como consecuencia del cumplimiento de objetivos razonables de disminución del fraude y la economía sumergida, a la que habría que añadir unos 75.000 millones anuales como consecuencia de la persecución y recuperación del fraude histórico vivo, simplemente evaluado en el 50% de sus cantidades netas y repartido en los 4 años. No tiene justificación ética ni moral que no se tomen las medidas necesarias para llevar a sus últimas consecuencias la lucha contra el fraude fiscal mientras se exigen importantes sacrificios a la mayoría social. Funcas estima la economía sumergida en el 23,7% del PIB, VISA Europa en el 19,2% del PIB y el informe Tax Gap considera que la economía sumergida en España es la más importante del sur de Europa y alcanza el 29,1% del PIB. Realizando una ponderación de estos estudios se puede estimar que la economía sumergida ronda el 24,6% del PIB, unos 253.000 millones de euros. Teniendo en cuenta la contribución fiscal media, nos podemos situar en un volumen de fraude, como consecuencia de la economía sumergida, de unos 82.000 millones de euros. La vinculación entre economía sumergida y fraude es evidente, aunque no todo el fraude tenga origen en la economía sumergida. Las cantidades resultado del fraude fiscal y la economía sumergida son cantidades debidas a la Hacienda pública, ocultadas y/o retenidas por defraudadores y delincuentes fiscales. La recuperación de la totalidad de las mismas es una obligación social y democrática de los poderes públicos, cuya ausencia o debilidad puede ser causa, al menos, de reproche político. Reducir el fraude es una condición necesaria para evitar el deterioro de los servicios públicos, la renuncia a gastos públicos de elevada rentabilidad económica y social, y la orientación de la carga fiscal sobre las nóminas de las personas trabajadoras y el consumo.

Por eso hay que, entre otras cosas, modificar la Ley General Tributaria con una tipificación más rigurosa del delito fiscal, extender la responsabilidad por la deuda tributaria, determinar, cuando no haya factura o no conste en ella la cantidad del impuesto, la más alta de las cantidades que se manifiesten como pactadas verbalmente o el precio medio del mercado.

Por otro lado, resulta imprescindible incrementar la progresividad de nuestro sistema tributario, por ejemplo, equiparando la base imponible de las rentas del trabajo y del capital. Se deben integrar en la tarifa general del IRPF los rendimientos del capital para mejorar la progresividad, incluyendo a las plusvalías generadas en menos de dos años (ampliable a 6 en el caso de inmuebles). Como renta del ahorro solo se considerarán las plusvalías generadas en el medio y largo plazo porque no es ni justo ni equitativo que las ingentes plusvalías generadas por operaciones especulativas deban considerarse renta del ahorro y beneficiarse de tipos impositivos distintos a los de la tarifa general. En todo caso, no lo parece para los rendimientos de operaciones realizadas en el muy corto plazo.

En este sentido, las personas defraudadoras y determinadas rentas de capital, enormemente beneficiados por un sistema fiscal ineficaz e injusto, son los ámbitos que con determinación política pueden permitir generar los recursos suficientes para acercarnos al nivel de gasto del Estado del bienestar de los países de nuestro entorno.

Combatiendo el fraude fiscal y laboral, al mismo tiempo que se mejoran las cotas de progresividad fiscal, lograríamos garantizar el principio de suficiencia financiera de forma que se asegure la prestación de unos servicios públicos de calidad por los municipios y comunidades autónomas, apostando por la igualdad de derechos y no solo de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía, independientemente del lugar del país donde residan.

Reglas de estabilidad fiscal

Las reglas fiscales actuales son contraproducentes para el desarrollo económico y social de Andalucía y del resto de las comunidades autónomas y además no tienen ningún sustento científico serio. Las finanzas de las administraciones públicas no deberían estar limitadas por este tipo de reglas. Lo ideal es un enfoque de necesidades: identificar qué nivel de gasto e inversión pública es necesario para cubrir las necesidades prioritarias en un Estado del bienestar y, a partir de ahí lograr la financiación necesaria.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), desarrollo de la reforma del artículo 135 de la Constitución española, ha supuesto la consagración de la estabilidad presupuestaria como el principio máximo al que ha quedado supeditado el conjunto de la política económica y social de las administraciones públicas. Por sí solo, el apartado 3 de ese reformado artículo 135, en el que se da «prioridad absoluta» a los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública en el estado de gasto de los presupuestos, por encima de los créditos de las restantes políticas de gasto, entra en conflicto directo con la definición, en el artículo 1.1. de la Constitución, de nuestro Estado como un «Estado social y democrático de Derecho».

No solo eso, sino que la aprobación de la LOEPSF ha supuesto una profundización en esa antisocial jerarquía de prioridades debido a la flagrante limitación de la autonomía de las corporaciones locales, consagrada en el artículo 140 de la Constitución española, así como de la suficiencia fiscal necesaria para llevar a cabo un desarrollo pleno de sus competencias. En concreto, la enunciación, en el artículo 12 de la citada ley, de la denominada «regla de gasto» está restringiendo de manera injustificada la actuación de las administraciones públicas, especialmente la de las corporaciones locales, en un contexto en el que coexisten importantes superávits presupuestarios con acuciantes necesidades sociales, debido a unos servicios públicos fundamentales debilitados después de años de fuertes restricciones presupuestarias.

Esa regla impide a las administraciones públicas utilizar el remanente de tesorería derivado de superávits fiscales para financiar las políticas económicas y sociales con las que garantizar unos mínimos niveles de bienestar, otorgando, como ya se ha mencionado, prioridad al pago de la deuda pública por encima de cualquier otro gasto público. No en vano, el artículo 11 de la LOEPSF establece la prohibición de incurrir en déficit estructural, entendido el mismo como una situación de saldo presupuestario negativo sin considerar los gastos e ingresos de carácter cíclico. Aunque la ley identifica excepciones a la hora de aplicar los principios de estabilidad (aprobación de reformas tributarias con efectos presupuestarios a largo plazo, catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria), incluye sanciones económicas para las administraciones que no cumplan con los objetivos de estabilidad, así como mecanismos de intervención por parte del Gobierno central que socavan los principios de autonomía y autogobierno, además de la suficiencia fiscal, de los diversos ámbitos de la Administración.

Esta regla, tal y como se encuentra formulada, implica necesariamente una pérdida continuada de peso del gasto público sobre el PIB en un contexto de ya significativo alejamiento de nuestro país y comunidades respecto a los niveles medios de la Unión Europea. Hay que resaltar que detrás de esta brecha con Europa respecto a la relevancia del gasto público se esconde una situación de infradesarrollo del Estado de bienestar español, que, según los indicadores de referencia, como la diferencia entre el índice de Gini antes y

después de impuestos y transferencias sociales, presenta una mejor capacidad redistributiva, agravada como consecuencia de las políticas de austeridad fiscal puestas en marcha desde 2010.

La aplicación de la regla tiene diversas consecuencias negativas. Una es la fuerte limitación que supone para incrementar el gasto social. Aunque a priori la regla contribuye a suavizar las oscilaciones en épocas de crisis, en realidad obstaculiza la recuperación del gasto público necesario para garantizar una cobertura suficiente de los servicios públicos.

Otra consecuencia negativa que tiene la regla de gasto es sobre el crecimiento económico: el efecto contracíclico se debe a lo contraproducente que resulta una limitación del gasto público en un contexto en el que, a pesar de la paulatina recuperación de las tasas de crecimiento del PIB, tanto las necesidades sociales como el ritmo de creación de empleo son completamente insuficientes para asegurar la mejora de las condiciones de vida de la población, tal y como lo demuestra el nivel que mantiene el indicador AROPE, que apenas se ha reducido durante los últimos años.

Tal y como explica la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIReF, la aplicación de la regla de gasto que se deriva de la LOEPSF es distinta de la interpretación que se hace de ella a nivel europeo, donde, en vez de aplicarse a cada una de las administraciones públicas, se aplica al conjunto de las mismas; donde no se activa mientras el país tenga abierto un procedimiento de déficit excesivo, y donde es un indicador del objetivo a medio plazo y, por tanto, su incumplimiento no tiene consecuencias en forma de sanciones. La regulación que se deriva de la LOEPSF, en cambio, impone, en el contexto de un procedimiento de déficit excesivo abierto a nuestro país, una regla injustificadamente rígida a todas y cada una de las administraciones, basada en unas previsiones volátiles y cambiantes, que las administraciones autonómicas y locales se ven obligadas a cumplir bajo amenaza de mayor control y sanciones con parte de la Administración central.

En este contexto resulta justificada, hasta su derogación y sustitución por una Ley de Equilibrio Presupuestario y Suficiencia Financiera, una reforma urgente de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que modifique la regulación de la regla de gasto, de modo que permita a las corporaciones locales y a las comunidades autónomas mayor flexibilidad fiscal para garantizar la prestación de los servicios públicos de su competencia en niveles suficientes.

Por todo lo anterior, se proponen las siguientes modificaciones al Informe del Grupo de Trabajo:

1. Adición de un guion, previo al que figura en primer lugar del capítulo 2.7, «Propuestas y alternativas», con el siguiente texto:

– Una reforma del sistema de financiación autonómica necesariamente debe ir de la mano de una reforma del sistema fiscal (y financiero) del sector público. La reforma fiscal debe incluir un combate serio y contundente contra el fraude fiscal y un rediseño de los tributos para lograr mayor progresividad y aumentar el tamaño de la cantidad a distribuir, sustituyendo un techo de gasto por un suelo de ingresos que garantice el cumplimiento de los servicios a que se obliga.

En este sentido, resulta necesario proceder a modificar la Ley General Tributaria con una tipificación más rigurosa del delito fiscal, extender la responsabilidad por la deuda tributaria, determinar, cuando no haya factura o no conste en ella la cantidad del impuesto, la más alta de las cantidades que se manifiesten como pactadas verbalmente o el precio medio del mercado.

Por otro lado, resulta imprescindible incrementar la progresividad de nuestro sistema tributario, por ejemplo, equiparando la base imponible de las rentas del trabajo y del capital. Se debe, integrar en la tarifa general del IRPF los rendimientos del capital para mejorar la progresividad, incluyendo a las plusvalías generadas en menos de dos años (ampliable a 6 en el caso de inmuebles). Como renta del ahorro solo se consideraran las plusvalías generadas en el medio y largo plazo porque no es ni justo ni equitativo que las ingentes plusvalías generadas por operaciones especulativas deban considerarse renta del ahorro y beneficiarse de tipos impositivos distintos a los de la tarifa general. En todo caso, no lo parece para los rendimientos de operaciones realizadas en el muy corto plazo.

2. Adición, al final del guion primero del capítulo 2.7, «Propuestas y alternativas», del siguiente texto:

El marco de acuerdo de un sistema de financiación autonómico suficiente, equitativo y solidario debe contemplar el compromiso de derogación del artículo 135 de la CE, en la redacción dada en su reforma de septiembre de 201 por las Cortes Generales, y su sustitución mientras tanto por un texto que blinde la armonización de prioridades y equilibrios presupuestarios con el blindaje de los servicios públicos desde la lealtad institucional entre los diferentes niveles de administración. En este sentido, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, debe ser sustituida por una Ley de Equilibrio Presupuestario y Suficiencia Financiera, y, hasta tanto aquella no sea derogada, debe abordarse de forma urgente la modificación de la regla de gasto, de modo que se permita a las corporaciones locales y a las comunidades autónomas mayor flexibilidad fiscal para garantizar la prestación de los servicios públicos de sus competencias en niveles suficientes.

Parlamento de Andalucía, 5 de marzo de 2018.
El portavoz del G.P. Izquierda Unida Los Verdes-
Convocatoria por Andalucía,
Antonio Maíllo Cañadas.

A LA MESA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

El Grupo Parlamentario Popular Andaluz, a los efectos previstos en el artículo 54.4 del Reglamento de la Cámara, formula en relación con el Informe del Grupo de trabajo relativo a Financiación Autonómica los siguientes

VOTOS PARTICULARES

Voto particular primero

Para la adición de un nuevo bloque denominado «Introducción» con la siguiente redacción:

«La Conferencia de Presidentes Autonómicos convocada por el presidente del Gobierno Mariano Rajoy y celebrada el 17 de enero de 2017 acordó crear una comisión de expertos con el mandato de realizar los

análisis necesarios para la formulación de un nuevo modelo de financiación autonómica fundamentado 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.

El 6 de julio de 2017 el Parlamento de Andalucía aprobó por unanimidad la creación de un grupo de trabajo, en el seno de la Comisión de Hacienda y Administración Pública, relativo a financiación autonómica. El objetivo del mismo era analizar el actual modelo de financiación autonómica y elaborar propuestas que permitan alcanzar un nuevo modelo justo y equitativo para Andalucía y el resto de las comunidades autónomas.

En el grupo de trabajo han comparecido representantes institucionales, académicos y expertos, involucrados en la financiación autonómica, tanto de Andalucía como del resto de España, que han podido dar su opinión tanto respecto del actual modelo de financiación vigente como de las propuestas para la elaboración de un nuevo modelo.

Desde este Parlamento queremos manifestar nuestro agradecimiento a todas las personas que han comparecido en el grupo de trabajo por sus valiosas aportaciones, cada uno desde su visión personal, pero con el único objetivo de contribuir a que el nuevo modelo de financiación sea lo más justo y equitativo para todas las comunidades autónomas. También queremos agradecer el trabajo de los distintos grupos parlamentarios, que se ha desarrollado en un clima de consenso y colaboración para conseguir el fin con el que se había creado.

El Parlamento de Andalucía ya ha manifestado la necesidad de que el nuevo modelo de financiación autonómica se aprobara con el máximo consenso de las comunidades autónomas y de los grupos parlamentarios, única fórmula para que todas las comunidades se sientan financiadas de forma justa y equitativa.

El sistema de financiación vigente, aprobado en 2009, careció de ese consenso básico al aprobarse en el Congreso de los Diputados por 176 votos, tras un pacto del PSOE con ERC. Este modelo de 2009 ha supuesto para Andalucía una importante pérdida de recursos financieros fruto de la infrafinanciación que le ha proporcionado el sistema, puesta de manifiesto por todos los estudios de expertos al respecto, y que no debería darse en el nuevo modelo que se apruebe.

Es por eso la insistencia en la necesidad de llegar a un acuerdo para que el nuevo modelo que se apruebe dote a Andalucía de los recursos financieros necesarios para una justa financiación de los servicios públicos que nuestra comunidad debe prestar. Ese acuerdo debería darse como mínimo entre el PSOE y el PP, y buscando ampliar al máximo posible el consenso con otros partidos políticos, ya que el modelo debe aprobarse en el Congreso de los Diputados con una mayoría parlamentaria sólida y afecta a las comunidades autónomas gobernadas básicamente por el PSOE y el PP.

Desde el Parlamento andaluz se defiende un sistema de financiación que cumpla, como no puede ser de otra manera, con los principios básicos recogidos en nuestra Constitución española y en nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La Constitución española, en su artículo 156.1 establece que *“las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”*.

Por su parte, el artículo 158.1 establece que *“en los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las comunidades autónomas en función del volumen de los servicios y actividades*

estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español". Y el apartado 2 de este mismo artículo que "con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las comunidades autónomas y provincias, en su caso".

También nuestro Estatuto de Autonomía establece los principios generales que deben regir la Hacienda de nuestra comunidad autónoma. Así, el artículo 175.2 establece:

"La Comunidad Autónoma de Andalucía dispondrá de los recursos necesarios para atender de forma estable y permanente el desarrollo y ejecución de sus competencias para que quede garantizado el principio de igualdad en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español. Todo ello de acuerdo con los principios de:

a) Autonomía financiera.

b) Suficiencia financiera, en virtud de los artículos 157 y 158 de la Constitución española, que atenderá fundamentalmente a la población real efectiva determinada de acuerdo con la normativa estatal y, en su caso, protegida, así como a su evolución. Junto a la población, para hacer efectivo este principio, se tendrán en cuenta otras circunstancias que pudieran influir en el coste de los servicios que se presten.

c) Garantía de financiación de los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado de bienestar para alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar expresado en términos de la normativa y de acuerdo con el artículo 31 de la Constitución.

d) Responsabilidad fiscal, de acuerdo con los principios constitucionales de generalidad, equidad, progresividad, capacidad económica, así como coordinación y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones públicas. Para ello, la comunidad autónoma dispondrá de un espacio fiscal propio integrado por sus recursos de naturaleza tributaria, en el que desarrollará el ejercicio de sus competencias normativas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 157.2 de la Constitución española, y la gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los mismos.

e) Lealtad institucional, coordinación y colaboración con la Hacienda estatal y con las restantes haciendas públicas.

f) Solidaridad, de forma que se garantice el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, prevista en el artículo 138 de la Constitución. El Fondo de Compensación Interterritorial fijará las correspondientes asignaciones para colaborar a este propósito.

g) Nivelación de los servicios a que se refiere el artículo 158.1 de la Constitución, en los términos previstos en la letra c) de este apartado.

h) Libre definición del destino y volumen del gasto público para la prestación de los servicios a su cargo, sin perjuicio de las exigencias en materia de estabilidad presupuestaria y de los demás criterios derivados de la normativa de la Unión Europea y de la legislación del Estado.

i) Prudencia financiera y austeridad.

j) Participación mediante relaciones multilaterales en los organismos que proceda, relacionados con la financiación autonómica".

El cumplimiento de los preceptos constitucionales y estatutarios en materia de financiación autonómica dará legitimidad al nuevo modelo y permitirá la justa distribución de los recursos necesarios para la prestación de las competencias cuya titularidad corresponde a las comunidades autónomas y las que corresponden al resto de Administraciones públicas».

Voto particular segundo

Para la adición de nuevos párrafos entre los actuales 4 y 5 con la siguiente redacción:

«Ese perjuicio para Andalucía que hoy todos reconocen no se supo o no se quiso ver en 2009 cuando José Antonio Griñán (presidente de la Junta de Andalucía) manifestaba el 12 de julio de 2009: *“Andalucía mejora, ya que se reducen las desigualdades entre comunidades autónomas y aumentan los recursos de la región”* (refiriéndose al nuevo sistema de financiación). *“Hay 11.000 millones de razones para considerar que este modelo (referido al sistema de financiación) es mejor que el anterior”*. O cuando Carmen Martínez Aguayo (consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía) manifestaba el 16 de julio de 2009: *“El nuevo modelo colma las expectativas de Andalucía, [...] es plenamente coherente, [...] nos da una importante cantidad de recursos”*.

Muy por el contrario de lo manifestado por el presidente de la Junta de Andalucía y su consejera de Economía y Hacienda, el nuevo modelo aprobado en 2009 ni mejoró la financiación de Andalucía, ni fue mejor que el anterior, ni ha reducido las desigualdades de Andalucía respecto al resto de España, ni ha colmado nuestras expectativas.

En un riguroso estudio elaborado por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), se ha demostrado que el nuevo modelo aprobado en 2009 supuso para Andalucía una menor financiación respecto a la media de las comunidades autónomas de régimen común que el anterior modelo de 2001.

Según FEDEA, los datos de financiación de Andalucía en el modelo de 2009, según el índice de financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante ajustado, son los que siguen, considerando la media de financiación de las comunidades autónomas igual a 100:

Evolución del índice de financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante ajustado de Andalucía. Modelo de 2009. Media comunidades autónomas=100					
2009	2010	2011	2012	2013	2014
91,8	95,0	95,2	96,2	96,0	97,7

El mismo estudio analiza también el anterior modelo, de 2001, que arroja los siguientes resultados para Andalucía:

Evolución del índice de financiación definitiva a competencias homogéneas por habitante ajustado de Andalucía. Modelo de 2001. Media comunidades autónomas=100						
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
99,00	100,3	100,7	99,8	100,9	101,8	99,6

Las conclusiones de este estudio ponen de manifiesto que el modelo de financiación de 2001 proporcionó a Andalucía una mejor financiación en relación con el resto de comunidades autónomas que el modelo de 2009.

Como se desprende de los datos anteriores, con el modelo de financiación de 2001 Andalucía se sitúa en torno a la media de financiación del 100, superando ligeramente la media en algunos años (2003, 2004, 2006 y 2007) y ligeramente por debajo de ella en otros (2002, 2005 y 2008).

En cambio, en el modelo de 2009, Andalucía siempre se sitúa en una financiación por debajo de la media de las comunidades autónomas, llegando a ser esta diferencia de hasta 8,2 puntos en 2009, año en que se aplica el nuevo modelo. Incluso puede apreciarse que la aplicación del modelo de 2009 es más perjudicial para Andalucía de 2009 a 2011 (18 puntos menos que la media acumulados en esos 3 años) que lo fue de 2012 a 2014 (10,1 puntos menos acumulados esos 3 años).

No solo el informe de FEDEA es el que señala que el sistema de financiación de 2009 ha supuesto una infrafinanciación de Andalucía. El comité técnico permanente de evaluación de la Junta de Andalucía, en el documento realizado sobre la valoración del informe de los expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, con fecha 24 noviembre 2017, ha calculado el déficit de financiación de Andalucía respecto a la media de financiación de las comunidades autónomas de la siguiente forma:

Déficit de financiación de Andalucía respecto a la media de las comunidades autónomas.					
Modelo de 2009.					
(Millones de euros)					
2009	2010	2011	2012	2013	2014
-1.114	-819	-870	-654	-700	-516

De estos cálculos, realizados por la propia Junta de Andalucía, se desprenden dos conclusiones:

– El modelo de financiación aprobado en 2009 por el Partido Socialista ha sido perjudicial para Andalucía, que ha recibido 4.673 millones de euros menos que la media de las comunidades autónomas españolas, desde 2009 a 2014, y que durante todos los años de la vigencia del mismo ha resultado un déficit de financiación para Andalucía.

– Que a pesar de que el modelo ha sido el mismo en los años analizados por la Junta, la aplicación del mismo ha variado de unos años a otros. Concretamente, desde 2009 a 2011, 3 años en los que gobernó el PSOE en España y aplicó el modelo, Andalucía dejó de recibir 2.803 millones de euros por el sistema de financiación. Sin embargo, desde 2012 a 2014, 3 años en los que gobernó el PP en España y aplicó el mismo modelo, Andalucía dejó de recibir 1.870 millones de euros. La aplicación del mismo modelo ha supuesto que en el mismo período de tiempo (3 años), Andalucía dejó de recibir 933 millones de euros más cuando el modelo lo aplicó el PSOE que cuando lo ha aplicado el PP.

Concluimos, por tanto, diciendo que el modelo aprobado por el PSOE fue malo desde el punto de vista financiero para Andalucía y que la aplicación del mismo hecha por el gobierno del PSOE fue peor que la que realizó el gobierno del PP a partir de 2012».

Voto particular tercero

Para la modificación del párrafo 12, con la siguiente redacción:

«Asimismo, el Parlamento de Andalucía traslada la necesidad de revisar el modelo de financiación local que permita el desarrollo y el ejercicio de funciones que tienen asignadas las corporaciones locales y que permita que la recuperación económica llegue a las familias. En este sentido, sería importante arbitrar los mecanismos necesarios que permitan utilizar el superávit, en especial la regla de gasto, para poder aprovechar al máximo la capacidad competencial de las corporaciones locales».

Voto particular cuarto

Para la adición de nuevos párrafos a continuación del 13, con la siguiente redacción:

«Con respecto a la suficiencia del sistema, el artículo 2.1.f) de la LOFCA exige que el sistema de financiación autonómica (SFA) proporcione a las comunidades autónomas los recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias. Este concepto de suficiencia que establece la LOFCA, en opinión de algunos expertos, es conflictivo y poco operativo ya que no lo pone en relación con las disponibilidades presupuestarias derivadas del momento económico, que son precisamente las que deben financiar dichas competencias.

De todos es conocido que los recursos son limitados (y fluctuantes) y que las necesidades son (o pueden llegar a ser) infinitas. Por tanto, el concepto de suficiencia debe quedar delimitado por las necesidades que queremos cubrir con los recursos que tenemos disponibles.

En la LOFCA no queda delimitado ese nivel de gasto asociado a un determinado nivel de necesidades ni un nivel de ingreso asociado a la capacidad de recaudación de nuestro sector público.

En todo caso el Grupo Parlamentario Popular Andaluz aspira a que Andalucía tenga un nivel de prestación de servicios públicos igual a aquella comunidad que mejores servicios públicos preste.

La suficiencia del sistema debe centrarse en la financiación de las competencias de las comunidades autónomas. Pero ese principio no debe ser coartada para que las comunidades autónomas puedan destinar los recursos financieros destinados a los servicios públicos a financiar gastos que no corresponden a su ámbito de competencia o solo a engordar su estructura política: embajadas en el extranjero, empresas públicas que solapan las funciones que ya realiza la Administración pública o macroestructuras administrativas que detraen importantes recursos para los verdaderos servicios públicos poniendo los intereses políticos por encima de los verdaderos intereses de los ciudadanos y del Estado del bienestar.

Por tanto, parece que cuando se habla de insuficiencia del sistema se está hablando de las actuales prestaciones tanto en cantidad como en calidad. Pero ya se ha dicho antes que las necesidades van cambiando en cantidad (aumento de la esperanza de vida, incremento en el número de beneficiarios del sistema, etc.) y también en calidad (nuevos tratamientos fruto de la investigación médica, nuevos tratamientos farmacológicos, nuevos métodos diagnósticos) por lo que la suficiencia del sistema actual no garantiza la suficiencia del sistema futuro si no se establecen las garantías del mismo.

Frente a esa variabilidad posible del gasto, los ingresos públicos dependen de tres variables: la lucha contra la economía sumergida y el fraude fiscal, la renta media de los españoles (derivada de las fluctuaciones de la actividad económica) y la presión fiscal que sea asumible en nuestro país (condicionada por la presión fiscal

existente en países de nuestro entorno económico), teniendo en cuenta la globalización y la libre circulación de personas y capitales que pueden buscar el mejor tratamiento fiscal a sus circunstancias económicas.

Otro de los problemas que presenta el sistema de financiación autonómica es la equidad. Y la equidad en su doble vertiente, vertical y horizontal.

Respecto a la equidad vertical, la distribución de recursos financieros entre los distintos niveles de la Administración, no existe un consenso entre esa distribución actualmente. El actual sistema de financiación autonómica no prevé un procedimiento explícito de reparto de recursos entre la Administración central y las comunidades autónomas.

En cuanto a la complejidad del modelo, con la existencia de múltiples fondos a veces con resultados opuestos, la mayoría de los expertos consideran la necesidad de clarificar y simplificar el modelo de forma que se haga más transparente».

Voto particular quinto

Para la modificación del párrafo 14, con la siguiente redacción:

«En relación con la distribución de recursos entre niveles de gobierno se hace necesario realizar una distribución de los mismos entre las distintas Administraciones públicas en función de las competencias que cada una tiene atribuidas y el coste de las mismas, que debe ser acordada con el máximo consenso entre Administraciones y entre las fuerzas políticas representativas, y que permita, basándose en los principios de suficiencia y equidad, la prestación de las competencias de cada nivel de Administración».

Voto particular sexto

Para la modificación del párrafo 20, con la siguiente redacción:

«Por su parte, la ausencia de normas de control y coordinación de la capacidad normativa para determinar el nivel y composición de los ingresos de las comunidades autónomas ha facilitado que el desarrollo competencial de los tributos cedidos en algunas comunidades haya sido aprovechado para intensificar la recaudación, generando agravios frente aquellas otras que han optado por reducir los impuestos que pagan sus ciudadanos mediante la bajada de tipos impositivos o mejorando los beneficios fiscales aplicables. En este contexto, y al contrario de lo sucedido en todas las reformas anteriores, sería conveniente que la capacidad normativa de las comunidades autónomas no pudiera generar situaciones de agravios fiscales tan grandes como los que se han producido en el caso de Andalucía, por lo que sería bueno preservar a las distintas figuras tributarias de esa pretensión fijando unos patrones máximos de regulación».

Voto particular séptimo

Para la supresión del párrafo 22.

Voto particular octavo

Para la adición de nuevos párrafos entre el 24 y el 25, con la siguiente redacción:

«En las primeras 11 palabras de la Constitución española se define nuestro país como un Estado social y democrático de Derecho. En efecto, el artículo 1 de nuestra CE establece que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”*. Añade además el mismo artículo que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, entre otros, la justicia y la igualdad.

Ese carácter social del Estado que consagra nuestra Constitución, desde el artículo 1, ya implica la obligación del Estado de arbitrar mecanismos que permitan el acceso a servicios públicos fundamentales a los ciudadanos, independientemente de la capacidad económica que tengan.

Más adelante, el Capítulo Tercero del Título I de nuestra Constitución se refiere a *“los principios rectores de la política social y económica”*. Dentro de este capítulo se reconoce que *“los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”* (artículo 39), que *“los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa...”* (artículo 40), que *“los poderes públicos mantendrán un régimen de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”* (artículo 41), y así también hace referencia, durante todo este capítulo tercero, a la especial protección por parte del Estado en relación con la *sanidad, educación, cultura*, etc.

Si bien se trata de la enunciación de principios generales, como corresponde a un texto constitucional, deja bien clara nuestra Constitución la obligación del Estado de la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos a través de los servicios públicos.

También nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su Capítulo III del Título I, referido a *“Principios rectores de las políticas públicas”*, recoge los correspondientes a su acción política derivada de las competencias transferidas, en los mismos términos que nuestro texto constitucional.

El desarrollo constitucional de estos principios sobre nuestro Estado social en los últimos 40 años, lo que ha venido a denominarse Estado de bienestar, ha convertido a España en uno de los primeros países más avanzados en protección social del mundo. El sistema de pensiones, el sistema de protección por desempleo, un sistema sanitario universal, público y gratuito, un sistema educativo público, la atención a la dependencia, a la infancia, a la vivienda, etc., constituyen en España un conjunto de derechos individuales que confieren a los ciudadanos una protección pública ante situaciones de vulnerabilidad económica o social.

La configuración de España como un Estado de las autonomías, con competencias atribuidas a la Administración general y otras competencias transferidas a otros niveles de gobierno, comunidades autónomas y administraciones locales, ha llevado consigo que la prestación de esos servicios públicos garantizados por el Estado se hayan conferido a la Administración competente de acuerdo con la legislación vigente.

De los grandes pilares del Estado de bienestar en España, el sistema de pensiones y el sistema de protección por desempleo han quedado como competencia de la Administración general, mientras que la prestación de la sanidad, la educación o la dependencia corresponde a las comunidades autónomas.

Se ha constatado que esos derechos correspondientes al Estado de bienestar vienen garantizados tanto por nuestra Constitución como por nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía. Pero lo que no se recoge en

ninguno de los textos es la intensidad en la prestación de esos servicios públicos, ni en cantidad ni en calidad. El artículo 135 de la Constitución sí señala un marco de actuación para la prestación de los servicios públicos al establecer que *“todas las Administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria (artículo 135.1)”*. Y en el apartado 2.º de este mismo artículo señala que *“el Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos...”*.

Es, por tanto, competencia del Gobierno de España, al que corresponde la fijación de la política fiscal general del país, determinar el nivel de gasto público global del Estado y su distribución entre las distintas Administraciones públicas de acuerdo con el principio de suficiencia y de estabilidad presupuestaria. Ese gasto público general que fija el Estado deberá estar en consonancia, lógicamente por el principio de equilibrio presupuestario, con el nivel de ingresos públicos que decida el gobierno cada año».

Voto particular noveno

Para la adición de nuevos párrafos entre el 31 y 32, con la siguiente redacción:

«Una vez fijado el nivel de ingresos públicos decididos por el Gobierno, en función de las bases imponibles y una presión fiscal que sea compatible con la competitividad de la economía española en un mundo global —con libre circulación de personas y capitales—, deberán definirse los instrumentos tributarios para que las distintas Administraciones dispongan de los ingresos públicos suficientes para financiar las competencias que les son propias.

El nivel de descentralización a que ha llegado España, uno de los países más descentralizados del mundo, ha llevado a que gran parte de las competencias en servicios públicos correspondan a las comunidades autónomas. Por tanto, una gran parte del gasto público debe ser realizado por estas de acuerdo con el principio de suficiencia financiera».

Voto particular décimo

Para la supresión del párrafo 33.

Voto particular undécimo

Para la adición de nuevos párrafos entre el 40 y 41, con la siguiente redacción:

«En cuanto a la nivelación horizontal, entre las distintas comunidades autónomas, hay que partir de la base de que son los ciudadanos los que pagan impuestos, no los territorios. Y que todos los españoles deben tener acceso a los mismos servicios públicos vivan donde vivan. Por tanto, la nivelación de los servicios públicos prestados por las comunidades autónomas debe ser una nivelación total, no solo de los llamados servicios públicos fundamentales (educación, sanidad, dependencia y servicios sociales).

Dada la amplitud de competencias de las comunidades autónomas y los servicios que prestan, solo se podrá cumplir el principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos cuando todos los servicios que prestan están financiados de forma igualitaria. Servicios como el acceso a la justicia, la protección del medioambiente, la cultura, etc. deben prestarse con igualdad de financiación en las distintas comunidades autónomas.

En España, las personas pagan los impuestos en función del principio de la capacidad de pago y no existe discriminación en la recepción de servicios públicos, sino que se reciben en función de la igualdad de todos los españoles. Pues ese principio (consagrado constitucionalmente) debe seguirse también como consecuencia de la descentralización y, por tanto, la equidad exige que se realice una distribución igualitaria del gasto per cápita por población ajustada entre las distintas comunidades autónomas, lo que nos llevaría a la nivelación total.

Como ha manifestado el informe del grupo de expertos, *“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 comunidades autónomas en materia tributaria”*.

Y para que el principio de equidad personal se cumpla se deben arbitrar mecanismos para la nivelación horizontal entre comunidades autónomas. Cada comunidad autónoma tiene una determinada capacidad tributaria para obtener ingresos derivada de los instrumentos tributarios cedidos por el sistema de financiación autonómica y que están en función de las bases imponibles que residen en su territorio. Al haber diferencias entre las rentas medias y la riqueza media de los ciudadanos en cada comunidad, también las hay en la capacidad tributaria. En cambio, todos los españoles, vivan donde vivan, tienen derecho al acceso a los servicios públicos en igualdad de condiciones por lo que debe arbitrase un mecanismo de nivelación entre comunidades autónomas para que todas ellas dispongan de los mismos recursos financieros per cápita por habitante ajustado por competencias homogéneas.

Ya se puso de manifiesto que la mayoría de los expertos consideraban el modelo de 2009 confuso y complicado por la existencia de varios fondos que perseguían la nivelación entre comunidades autónomas. El propio informe de los expertos dice que *“la financiación total a competencias homogéneas de cada comunidad autónoma debería determinarse a partir de sus necesidades de gasto y de su capacidad fiscal (ingresos normativos por tributos cedidos), de acuerdo con el grado de nivelación que se acuerde y se canalizaría a través de dos fondos de nivelación. La financiación de las competencias singulares o no homogéneas se realizaría mediante transferencias específicas no condicionadas”*.

Por tanto, en primer lugar, habría que acordar un equilibrio vertical entre las distintas Administraciones (general y autonómica) en función de las competencias de cada una de ellas y del coste efectivo de las mismas; y, en segundo lugar, acordar un criterio de reparto entre las comunidades autónomas que no tuviera en cuenta la cláusula de statu quo, ya que de otra forma se perpetuarían las diferencias de financiación que se han puesto de manifiesto como una deficiencia del modelo anterior».

Voto particular duodécimo

Para la adición, a continuación del párrafo 40, de los siguientes párrafos:

«Como ya se ha manifestado anteriormente el Estado de bienestar, en forma resumida, es el conjunto de derechos fundamentales y prestaciones que el sector público garantiza a los ciudadanos a través de los servicios públicos.

Es importante destacar que todos los ciudadanos y los gobernantes desearían la mayor provisión de bienes y servicios públicos a los ciudadanos, de igual forma que cualquier familia desearía disfrutar del mayor

nivel de vida posible; pero —también se ha señalado anteriormente— los recursos son limitados mientras que las necesidades tienden a ser infinitas (tanto para el sector público como para una familia). Por tanto, es necesario hablar en términos de posibilidad y factibilidad más que en términos de deseo».

Voto particular decimotercero

Para la adición, a continuación del párrafo 43, de los siguientes párrafos:

«El volumen total de gasto público que un país puede hacer viene determinado por la capacidad de ese país para obtener ingresos públicos con que financiarse. Y la capacidad de recaudación tributaria viene determinada por varios factores:

- El nivel de renta y riqueza del país. Es evidente que países con una mayor renta (y riqueza) per cápita tienen más capacidad de recaudar impuestos que aquellos países donde la renta y riqueza son menores.
- La presión fiscal aceptable para el país. A este respecto hay dos condicionantes, uno político y otro económico. Desde el punto de vista político, el gobierno que ha obtenido una mayoría parlamentaria para ser investido ha de proponer una política fiscal de acuerdo con el programa electoral con que ha concurrido a las elecciones y que ha obtenido el respaldo mayoritario de los electores. Desde el punto de vista económico, un país integrado en un espacio europeo con libre circulación de personas y capitales, como es el caso de España, debe aplicar una presión fiscal similar al del resto de países, de forma que no pierda competitividad ni se produzcan ineficiencias como consecuencia de la fiscalidad aplicada.
- La lucha eficaz contra la economía sumergida y el fraude fiscal. Este elemento es fundamental para tener la máxima recaudación impositiva compatible con la igualdad de los ciudadanos. No es admisible que tengan que pagar los ciudadanos sus impuestos y otra parte debido al impago de otros contribuyentes. Ni es admisible que ciudadanos que eluden el fisco se beneficien de los servicios públicos que otros pagan por ellos, ni que haya que disminuir el nivel de los servicios públicos por la insolidaridad de quien no paga.
- El endeudamiento, como fuente de financiación de los servicios públicos ordinarios, no debe considerarse con un carácter estructural. La deuda pública para financiar los servicios públicos tiene serios inconvenientes que es preciso señalar:

- a) Supone trasladar a años futuros el pago de los servicios públicos actuales. Años en los que, además de tener que pagar los propios servicios públicos corrientes, deberá hacerse un esfuerzo adicional para pagar, vía amortización de la deuda, los financiados anteriormente vía déficit.
- b) Supone hipotecar los presupuestos futuros con los intereses derivados de la deuda pública incurrida con los déficits presupuestarios anteriores, lo que disminuye el presupuesto para la financiación de los servicios públicos de cada ejercicio.

Por ello, valorar el volumen de recursos que se consideran suficientes para atender al Estado de bienestar es una de las decisiones que la comisión de expertos eleva a un acuerdo de Estado, donde se definan los niveles deseados y factibles de las prestaciones y las necesidades de recursos estimadas para atender dichas funciones de gastos.

Las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma vienen determinadas por el coste de prestación de las competencias que tiene atribuidas. No obstante, el coste de la prestación de los servicios públicos no

es el mismo en todas las comunidades autónomas, lo que origina distintas necesidades de gasto para una misma competencia en función de las características propias del territorio, población, estructura demográfica, nivel de equipamientos públicos existentes y, por tanto, necesidades de inversión pública, entre otras.

Una vez determinado por el Estado el volumen total de ingresos públicos posible (teniendo en cuenta las bases imponibles existentes, la presión fiscal decidida por la sociedad y manifestada en las mayorías parlamentarias, luchando contra la economía sumergida y el fraude fiscal y atendiendo al criterio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) habrá que hacer una distribución de los mismos entre las distintas Administraciones públicas en función de las competencias que cada una tiene atribuidas y el coste de las mismas, atendiendo a la nivelación vertical y horizontal, que debe ser acordada con el máximo consenso entre Administraciones y entre las fuerzas políticas representativas y basándose en los principios de suficiencia y equidad.

También es necesario señalar la importancia que tiene la gestión pública de las competencias de cada Administración. Distribuidos los ingresos públicos entre las distintas administraciones, es necesario que la gestión del gasto, por parte de estas, se haga con la máxima eficiencia, esto es, obteniendo los mejores servicios públicos al menor coste posible de forma que se puedan maximizar los servicios prestados ante la restricción presupuestaria fijada. Esta gestión pública, para que consiga esa eficiencia aludida, debe ser continuamente evaluada y corregida, en su caso.

Existe acuerdo general entre los expertos en financiación sobre la dificultad técnica y la inexistencia de una metodología única para determinar las necesidades de gasto, es decir, para calcular el coste de ofrecer los servicios y prestaciones de cada nivel competencial en referencia a un óptimo; y también hay consenso entre los expertos en la necesidad de concretar el principio de suficiencia mediante un proceso político que defina el nivel de cantidad y calidad de los servicios públicos a prestar».

Voto particular decimocuarto

Para la modificación de los párrafos 44 y 45 que se sustituyen por los siguientes:

«Dadas estas premisas, el informe de conclusiones y propuestas presentado por el Grupo Parlamentario Socialista considera que se puede estimar que la insuficiencia financiera provocada por el actual sistema de financiación autonómica para la cobertura del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales se encuentra entre los 16.100 millones de euros en 2014 y los 16.700 millones de 2015 para el conjunto de comunidades autónomas. El reconocimiento de esta insuficiencia supondría una inequívoca ganancia para todas las comunidades autónomas. En el caso de Andalucía, la insuficiencia para financiar el mínimo gasto registrado en servicios públicos fundamentales se situaría entre un rango de 3.300 y 3.400 millones de euros. Ampliando en torno a 4.000 millones de euros si se añaden las necesidades estimadas e insatisfechas en el resto de servicios, el intervalo total (servicios públicos fundamentales y resto de servicios).

No obstante, otros expertos hacen otras estimaciones en función de las distintas metodologías aplicadas o el uso de otras variables introducidas».

Voto particular decimoquinto

Para la adición, a continuación del párrafo 45, de los siguientes párrafos:

«Como ya se ha expuesto, los expertos que han participado tanto en el informe como los que han realizado aportaciones a este grupo de trabajo han realizado diferentes estimaciones en relación con el volumen de recursos considerado para alcanzar la suficiencia financiera en función de las distintas metodologías aplicadas o el uso de otras variables introducidas.

En todo caso, es necesario que el nuevo modelo contenga una concreción técnica del principio de suficiencia y de equilibrio vertical, ya que ambos principios son los que garantizan la correcta prestación de las competencias propias de las comunidades autónomas, así como las de la Administración General del Estado, garantizando la financiación actual y también su sostenibilidad futura».

Voto particular decimosexto

Para la adición, a continuación del párrafo 61, de los siguientes párrafos:

«Como ha manifestado el informe del grupo de expertos, *“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 comunidades autónomas en materia tributaria”*.

Y para que el principio de equidad personal se cumpla se deben arbitrar mecanismos para la nivelación horizontal entre comunidades autónomas. Cada comunidad autónoma tiene una determinada capacidad tributaria para obtener ingresos derivada de los instrumentos tributarios cedidos por el sistema de financiación autonómica y que están en función de las bases imponibles que residen en su territorio. Al haber diferencias entre las rentas medias y la riqueza media de los ciudadanos en cada comunidad, también las hay en la capacidad tributaria. En cambio, todos los españoles, vivan donde vivan, tienen derecho al acceso a los servicios públicos en igualdad de condiciones por lo que debe arbitrase un mecanismo de nivelación entre comunidades autónomas para que todas ellas dispongan de los mismos recursos financieros per cápita por habitante ajustado por competencias homogéneas.

La mayoría de los expertos consideraban el modelo de 2009 confuso y complicado por la existencia de varios fondos que perseguían la nivelación entre comunidades autónomas. El propio informe de los expertos dice que *“la financiación total a competencias homogéneas de cada comunidad autónoma debería determinarse a partir de sus necesidades de gasto y de su capacidad fiscal (ingresos normativos por tributos cedidos), de acuerdo con el grado de nivelación que se acuerde y se canalizaría a través de dos fondos de nivelación. La financiación de las competencias singulares o no homogéneas se realizaría mediante transferencias específicas no condicionadas”*.

El informe de los expertos señala que “el núcleo del modelo estaría integrado por dos fondos, los llamados Fondo Básico de Financiación (FBF) y Fondo de Nivelación Vertical (FNV). Conjuntamente con los recursos tributarios autonómicos no aportados al FBF, estos dos fondos determinarían la financiación a competencias homogéneas de las comunidades autónomas antes del ejercicio de su capacidad normativa en materia tributaria. Un tercer Fondo Complementario de Financiación (FCF) aportaría recursos para la financiación de las competencias singulares que hayan sido asumidas solo por algunas comunidades”.

El Parlamento de Andalucía considera la propuesta realizada por el informe de los expertos un planteamiento adecuado de forma que se simplifica el modelo, se consigue transparencia y la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos que las comunidades autónomas prestan en base a las competencias asumidas».

Voto particular decimoséptimo

Para la modificación de los párrafos 66 y sus subapartados 1, 2 y 3, que quedan sustituidos por los siguientes párrafos:

«Se considera que la cesta de impuestos cedidos, siguiendo la opinión del informe del grupo de expertos, no debería alterarse de forma sustancial.

No hay que olvidar, asimismo, las cuestiones relativas al desarrollo de fórmulas avanzadas de colaboración entre administraciones, que permitan una participación efectiva de las comunidades autónomas en los planes y objetivos de actuación de la actual Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y que podrían hacerse efectivas a través de una administración tributaria integrada».

Voto particular decimoctavo

Para la modificación de los párrafos 69 y 70, que quedan sustituidos por los siguientes:

«Por otra parte, las anteriores reformas de los modelos de financiación autonómica, en relación con la regulación dada a estos tributos cedidos, ha facilitado que el desarrollo competencial en algunas comunidades haya generado agravios al desplegar sus efectos con importantes limitaciones técnicas y políticas. La futura reforma del modelo abre la oportunidad de cubrir esta carencia.

La capacidad normativa de las comunidades autónomas sobre estos impuestos no debería generar situaciones de agravios fiscales tan grandes como los que se han producido en el caso de Andalucía, por lo que sería bueno preservar a las distintas figuras tributarias de esa pretensión fijando unos patrones máximos de regulación. Ello permitiría incluso avanzar en la simplificación de los impuestos, sin perjudicar los principios de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal.

En relación con el impuesto sobre el patrimonio, se comparte el diagnóstico que realiza mayoritariamente, aunque no de forma unánime, el grupo de expertos, y se considera que debería desaparecer de nuestro sistema tributario ya que ha desaparecido de casi todos los países de la OCDE y de algunas de las comunidades autónomas que lo tienen totalmente bonificado (y a las que lo mantienen les genera una exigua recaudación). Y en caso de que permanezca en el nuevo modelo, que lo haga con las mismas competencias normativas que existen en la actualidad.

En relación con el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el Grupo Parlamentario Popular Andaluz se ha manifestado en multitud de ocasiones en contra de la discriminación que supone para un andaluz tener que pagar hasta cien veces más que otro español en las mismas circunstancias por el simple hecho de residir en Andalucía. Desde este Grupo Parlamentario Popular siempre se ha mantenido la necesidad de pagar impuestos con los que financiar los servicios públicos, pero siempre se ha opuesto a que estos sean confiscatorios y dis-

criminatorios respecto a otros españoles. Por tanto, se propone que el impuesto sobre sucesiones y donaciones quede de facto suprimido en su práctica totalidad mediante el establecimiento de una bonificación del 99%».

Voto particular decimonoveno

Para la adición, a continuación del párrafo 74, de los siguientes párrafos:

«En relación con la creación de un fondo de sostenibilidad de los servicios públicos, a imagen del fondo de reserva de las pensiones, que garantice la sostenibilidad de los servicios públicos en casos de crisis económicas en las que se reduzcan los ingresos tributarios como consecuencia de la disminución de la actividad económica. Supondría este fondo un ahorro acumulado en épocas de expansión económica que pudiera complementar la caída de ingresos públicos en épocas de recesión.

En principio, este fondo sería conveniente, pero se hace complicada su materialización en la actualidad. Al cierre de 2017 la deuda pública española era de 1.144.629 millones de euros (más de 1 billón de euros) y representa el 98% del PIB. La prioridad de la economía española es disminuir nuestra deuda. Crear actualmente un fondo de sostenibilidad supondría obtener actualmente ingresos tributarios para financiar nuestro Estado de bienestar, para amortizar la deuda acumulada como consecuencia de la crisis y para dotar ese fondo. Eso hoy en día sería imposible dada la capacidad tributaria española.

Si en el futuro la deuda pública se ha reducido a los niveles previos a la crisis y los ingresos públicos aumentan a un ritmo superior a las necesidades de gasto público de la economía española, sí sería posible, y deseable, destinar ese excedente a la dotación del fondo de sostenibilidad. Para que ese momento llegue cuanto antes, la regla de gasto establecida en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera es un buen instrumento para alcanzar esa situación deseable».

Voto particular vigésimo

Para modificar el párrafo 93, con la siguiente redacción:

«La estabilidad presupuestaria es la base para garantizar el bienestar de los ciudadanos desde una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria. Ningún país puede cumplir fielmente sus objetivos sin unas cuentas públicas saneadas que le permitan una sostenibilidad financiera a lo largo del tiempo. El recurso continuo al endeudamiento aboca a cualquier Estado a la insostenibilidad futura de los servicios públicos y a la falta de solidaridad intergeneracional.

Cuando un país gasta más de lo que ingresa, de forma continuada, provoca unos déficits anuales que es necesario cubrir con la emisión de deuda. Esa deuda que se adquiere tiene que ser devuelta a su vencimiento con los intereses anuales correspondientes. Esto genera dos efectos principales: reduce las posibilidades de gasto de los presupuestos de los años siguientes tanto por los intereses a pagar como por la devolución del principal de la deuda, e hipoteca a las generaciones futuras, que tendrán que pagar sus propios servicios públicos además de los que se financiaron en el pasado con los recursos que ellos tienen ahora que devolver. Por tanto, no es solidario entre generaciones.

No se trata de demonizar la deuda pública, es de común aceptación que proyectos de inversión que van a ser disfrutados a lo largo del tiempo se financien con deuda pública y que, por tanto, también se paguen

a lo largo del tiempo mediante la amortización de la deuda con que se financió. Pero financiar con deuda servicios corrientes actuales pone en riesgo los propios servicios públicos futuros.

Además, incurrir de forma reiterada en déficits públicos, con el consiguiente incremento de la deuda pública, sitúa al país en cuestión en un descrédito ante los mercados financieros que provoca unas condiciones de financiación más gravosas e incluso puede impedir su acceso a los mercados.

La grave crisis económica que hemos sufrido en España, la mayor en décadas, ha sido buen ejemplo de lo expuesto. Los elevados déficits presupuestarios que se produjeron en España a partir de 2007 (año en el que se produjo superávit presupuestario), cercanos a los dos dígitos, hicieron que la deuda pública española aumentara un 95% en cuatro años (hasta 2011). La prima de riesgo en 2012 llegó a situarse en 630 puntos básicos y todas las agencias de calificación de rating bajaron la calificación de la deuda española. Comunidades autónomas españolas ni siquiera tenían acceso a los mercados financieros.

Ante la situación de nuestras finanzas públicas, el propio presidente Rodríguez Zapatero propuso una reforma constitucional para elevar al máximo rango normativo el principio de la estabilidad presupuestaria, modificando el artículo 135 de la Constitución. Propuesta apoyada por el Partido Popular, que siempre había estado convencido de la conveniencia de mantener unas cuentas públicas saneadas.

Hoy, después de las reformas del Gobierno del Partido Popular, España es el país que más crece de los países avanzados del mundo y el que más empleo crea de toda la Unión Europea. De pensar en el rescate de España y la posible salida del euro hace tan solo cinco años, hemos pasado a ser un ejemplo en el mundo de cómo afrontar la crisis con éxito con una adecuada política económica y fiscal. De estar mirando todos los días la prima de riesgo con preocupación hace muy poco tiempo, hemos pasado a tener una prima de riesgo de 73 puntos básicos a 31 de enero de 2018.

La aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ha tenido unos efectos muy beneficiosos para las cuentas públicas presentes y una clara garantía de prestación de los servicios públicos futuros. La regla de gasto, contenida en la citada ley, ha permitido que, en un escenario de recuperación económica, en la que se ha producido un fuerte incremento de los ingresos públicos, se haya podido aumentar el gasto público a la vez que se ha disminuido la deuda.

Es absolutamente necesario disminuir la deuda pública en España. Una deuda cercana al 100% del PIB es un peligro presente y futuro. Gracias a que la deuda mantenía un porcentaje bajo respecto al PIB al inicio de la crisis nos ha permitido mantener nuestro Estado de bienestar a través del endeudamiento, pero es absolutamente necesario que volvamos a situarla en ese nivel bajo para que, en caso de que se presente otra recesión, la economía española tenga capacidad de resistir el ciclo. Esa política de estabilización es la garantía de estabilidad de nuestros servicios públicos».

Voto particular vigesimoprimer

Para la modificación del párrafo 102, que queda sustituido por el siguiente párrafo:

«Nuestra comunidad autónoma aspira a la mejora continua en la prestación de servicios públicos que tiene competencialmente encomendados. En este sentido, el Parlamento de Andalucía reclama los recursos y medios para corregir la crónica insuficiencia financiera (pese a las subastas de liquidez que realizó la

Junta de Andalucía entre 2004 y 2009 con cargo a los remanentes de tesorería, a demanda de las entidades financieras) que se ha derivado de los distintos sistemas de financiación. Ello implica una serie de propuestas constructivas que se exponen a continuación:».

Voto particular vigesimosegundo

Para la modificación del párrafo 102.8, que se sustituye con el siguiente párrafo:

«Para cubrir el gasto en el bloque de servicios públicos fundamentales (SPF), se propone que su financiación se realice mediante la recaudación normativa cedida a las comunidades autónomas por IRPF, IVA e impuestos especiales y, si fuese necesario, una aportación de la Administración General del Estado para alcanzar la suficiencia financiera en servicios públicos fundamentales del conjunto de comunidades autónomas. Se considera que la cesta de impuestos cedidos, siguiendo la opinión del informe del grupo de expertos, no debería alterarse de forma sustancial».

Voto particular vigesimotercero

Para la modificación del párrafo 102.10, que se sustituye por los siguientes párrafos:

«Fijar en los tributos cedidos tradicionales unos patrones máximos de regulación a nivel nacional que eliminen la posibilidad de crear agravios entre ciudadanos de distintas comunidades autónomas, sin perjuicio del ejercicio del principio de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal. Con ello se evitarían situaciones como la que se vive en Andalucía en la que el Gobierno socialista ha utilizado su competencia normativa cedida para incrementar la recaudación aumentando los impuestos y ocasionando un agravio fiscal para los andaluces frente a la decisión tomada por la mayoría de comunidades autónomas, que han optado por reducir las cargas fiscales a sus ciudadanos».

Parlamento de Andalucía, 5 de marzo de 2018.

La portavoz adjunta del G.P. Popular Andaluz,

María Carmen Crespo Díaz

