

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Mayo-Agosto 2018



112

SUMARIO

Andrés Niembro. Globalización, (re)localización productiva y desigualdades territoriales: Una (re)visión integradora de los enfoques de cadenas globales de valor y redes globales de producción

Antonio V. Lozano Peña y Felicidad García Bustos. Desequilibrios Verticales en la Financiación Autonómica: El caso de la Financiación de la Atención a la Dependencia
Amalia Bañales-Mallo, María Leticia Santos-Vijande y M. Soledad Aguirre García. Aplicación de la Gestión de Calidad Total en el gobierno local y su repercusión en la Dirección Estratégica urbana: El caso de San Sebastián

Emilio José de la Higuera-Molina, José Luis Zafrá-Gómez, Ana María Plata-Díaz y Cristina María Campos-Alba. Ciclos políticos y factores explicativos de la externalización de servicios públicos en los gobiernos locales

Moisés Simancas Cruz, María Pilar Peñarrubia Zaragoza, Rafael Temes Cordovez y Tamara Horcajada Herrera. La transformación de los destinos turísticos en ciudades: Análisis geodemográfico de las áreas turísticas del litoral de Canarias (España)

Sánchez, F.J., Sánchez, A.M. y Ruiz Muñoz, D. Análisis estadístico sociolaboral de los municipios en Andalucía

Ángel L. Martín-Román, Alfonso Moral de Blas, Javier Martín-Román y Jaime Cuéllar-Martín. Una evaluación de impacto del segundo Plan Regional de Empleo de Castilla y León

Desequilibrios Verticales en la Financiación Autonómica: El caso de la Financiación de la Atención a la Dependencia

Vertical imbalances in the financing of Spanish Regions: The case of long-term care financing

Antonio V. Lozano Peña
Felicidad García Bustos
Universidad de Málaga

Recibido, Diciembre de 2016; Versión final aceptada, Septiembre de 2017.

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica, Federalismo fiscal, Cuidados de larga duración, Financiación de servicios públicos, Comunidades Autónomas.

KEY WORDS: Fiscal federalism, Long-term care, Decentralization, Fiscal stability, Spanish Regions,

Clasificación JEL: H72, H75, H77

RESUMEN

Las sucesivas reformas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas han permitido a éstas avanzar en su grado de autonomía financiera, pese a lo cual, continúa siendo escasa en la práctica. Si tenemos en cuenta los retos que los servicios públicos fundamentales que ellas gestionan suponen para las finanzas públicas en el medio y largo plazo, en particular, los servicios de cuidados de larga duración, resultaría conveniente reflexionar sobre la necesidad de establecer procedimientos que eviten que las CC.AA. tengan que recurrir periódicamente a la presión sobre la Administración Central para obtener recursos suficientes para financiar sus competencias, junto con algunos otros aspectos que permitirían mejorar el funcionamiento del futuro nuevo sistema.

ABSTRACT

The intense process of Spanish political decentralization has been accompanied by a permanent debate about regional demands to finance their competencies. The result of this has been a malfunctioning system, and an image of fiscal irresponsibility of the Autonomous Communities that does not correspond to reality. This has damaged their credibility, and also the whole of the territorial system born of the 1978 Constitution. Two factors have contributed to this conflict: the imbalances between the capacity to decide between income and expenditure at different levels of government (vertical imbalances), and a division of powers that has assigned to the regional go-

vernments the management of three out of the four pillars of the welfare state, whose expenditure is structural and growing.

With each reform of the funding system, the vertical gap is revised, although without knowing exactly how the insufficiency is estimated. This approach does not seem to be correct, since it encourages the expectations of the Autonomous Communities of receiving additional funds, and harms the system's efficiency. On the part of the central government, system reviews always end up with an injection of funds whose amount is not associated with known and transparent criteria.

Spain was relatively late in developing a system of Long-Term Care, only after Law 39/2006 to Support the Personal Autonomy and Dependent Care, which attempted to overcome a model based on family support and informal care for another that consecrated the universality, accessibility and equity of beneficiaries to services. To finance the service, the Government favored a mixed model in which the central government would contribute 50% and the regions the remaining 50% from its own resources, but without altering the financial system.

The implementation of this fourth pillar of the welfare state has implied a huge public financial effort, going from 0.3% of GDP of expenditure in 2003 that was estimated before the implementation of the law by the White Book to 1% which is reflected by the Commission in its latest report on ageing dated in 2013. Spending on long-term care has grown 64% since 2009, having tripled in ten years, well above all forecasts. However, while the private contribution to funding has doubled, the public contribution has increased only 55%. Within it, the evolution is very different between the central government and the regions: the latter have increased their contribution making it 62.7% of the total, while the central government has reduced it, representing now 18%.

If the expenditure differential with the European Union already foresees a growth of our long-term care expenditure, the predictable evolution of the three factors that influence spending on these cares, as indicated by different international organizations: increased longevity, longer duration of dependency and evolution of the price of care services, , an exponential growth of the financial effort will be necessary.

If we take the convergence scenario in care and cost systems with the EU average, in 15 years the spending will be at 1.6% of GDP and by the 2060 horizon it will exceed 4%. That means that expenditure on long-term care would be above education expenditure and not far from health expenditure, i.e. the three major welfare state policies managed by the Autonomous Communities will account for almost 15% of GDP. If the current distribution is not changed, the Autonomous Communities should assume an additional 2.5 points of GDP, which is impossible with the current financing system.

The overwhelming intensity of the economic crisis and the fiscal consolidation process have revealed a phenomenon that the medium-term forecasts were already pointing out: how to fit within the public budget constraints the expected growth of the expenditure associated with the ageing of the population, which with the Spanish territorial organization leads to discuss the distribution of resources between the various levels of government. The Autonomous Communities have proved that raising their own taxes is not enough to obtain resources with which to mitigate the adjustment that has been demanded. The need to have a margin for the exercise of autonomy is indispensable since the growth of expenditure is restricted by the limit established in Article 12 of the Organic Law of Budgetary Stability and Financial Sustainability.

If the Autonomous Communities can hardly modify their revenues through taxes, the application of the expenditure benchmark implies to anchor the expenditure to a percentage of the GDP. This can only be modified by means of an agreement with the Central Government so that it can transfer a part of its income to regions. As long as this does not take place, the pressure on the regional spending on basic public services will force to reduce the rest of the items and, in particular, will hamper the recovery of public investment.

Projections of age-related expenditure (health services and long-term care, mainly), together with the new regulatory scenario established by the budgetary stability law (structural balance and expenditure rule, mainly) reveal the need to correct vertical funding gaps. Regulated procedures that

do not place on one side the role of perpetual claimant and, at the same time, serve the State to require greater fiscal discipline to the Autonomous Communities are needed. Besides, the debate and decisions about which and what level of public services people are demanding, their financing and its consequent distribution among governments surpass existing Fiscal and Financial Policy Council.

Economic recovery is boosting public revenues, but the expenditure rule established in the stability law impede similar expenditure increases, so we can expect the appearance of regional budgetary surpluses in the short term. With current regulations, regions can only use these surpluses to pay off debt. We would consider very interesting a reform of the law in order to have the option to create rainy-day funds that would allow the Autonomous Communities to accumulate the product of those surpluses and use it in future crisis.

In short, the new system of regional financing should be simpler than the existing model and should not be just a new injection of funds. It is necessary to advance in solving the structural problems of our territorial architecture and funding and in particular in the reduction of vertical imbalances, in order to avoid a regression in the welfare state.

1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVO Y CONTENIDO DEL ARTICULO

El intenso proceso de descentralización política registrado en España desde la reinstauración de la democracia ha tenido un punto de conflicto permanente en las demandas de las haciendas territoriales para financiar sus competencias. El resultado no sólo ha sido un deficiente sistema, sino que ha terminado por configurar una imagen de irresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas que no se corresponde con la realidad y que ha dañado no solo su credibilidad, sino la del conjunto del sistema territorial nacido de la Constitución de 1978. Una de las causas principales de esta situación es un esquema financiero para dotar de recursos a las distintas administraciones caracterizadas por un fuerte desequilibrio vertical entre la administración central y las territoriales. Las sucesivas reformas de los modelos de financiación autonómica a pesar de haber avanzado en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas no han resuelto satisfactoriamente esta situación.

Al conflicto permanente en el que se ha transformado la financiación autonómica han contribuido decisivamente dos factores. De un lado, los desequilibrios existentes entre la capacidad de decisión entre ingresos y gastos en los distintos niveles de gobierno. De otro, un reparto competencial que ha asignado a las haciendas territoriales la gestión de tres de los cuatros pilares del estado del bienestar, cuyo gasto es fundamentalmente estructural y con una tendencia creciente. Es decir, se han situado la mayoría de los focos de tensión del gasto en las administraciones que disponen de menor capacidad de decisión sobre sus ingresos. Ello está agravado por el hecho de que la competencia constitucional de la legislación básica atribuida a la Administración General del Estado (AGE) interfiere en las decisiones de gasto y gestión de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), como claramente ha puesto de relieve la puesta en marcha del servicio de atención a la dependencia.

El objetivo del presente trabajo es poner de manifiesto los efectos que sobre la estabilidad de la arquitectura competencial y financiera del Estado tiene el desequilibrio vertical existente entre la AGE y las CC.AA., intentando mostrar sus consecuencias negativas y una insostenibilidad *de facto* que obliga a continuas revisiones del modelo de financiación autonómica cuando las insuficiencias afectan gravemente al cumplimiento del papel constitucional de las CC.AA. y peligra el Estado del Bienestar del que éstas son, en buena parte, responsables.

Para ello, se toma como caso de estudio el gasto y la financiación de la atención a la dependencia ya que, a nuestro juicio, ilustra perfectamente los inconvenientes de la actual arquitectura competencial y de financiación:

- Reciente puesta en marcha, con una valoración económica que quedó inmediatamente superada por la realidad, desbordando todas las previsiones y sin alcanzar todavía su plena implantación, que ha coincidido en su mayoría con los peores años de la crisis.
- Establecimiento de un modelo de financiación *ad-hoc*, al margen del sistema de financiación del resto de las competencias ejercidas por las CC. AA., profundamente asimétrico que les genera un sobreesfuerzo financiero.
- Reforma del modelo de financiación a los pocos años de funcionamiento, que ha acentuado aún más la asimetría y que desvirtúa una parte de los objetivos de la ley de creación del sistema.
- Perspectiva de un creciente gasto a medio y largo plazo.

El sobreesfuerzo financiero de implantación del servicio de atención a personas dependientes se analiza en el contexto de las medidas que las CC.AA. han desplegado para hacer frente a sus obligaciones con el proceso de consolidación fiscal, en comparación con las respuestas de otras administraciones públicas, poniéndose en evidencia algunas de las carencias del modelo actual.

Para este estudio se han analizado los datos estadísticos disponibles, tanto en lo que respecta a la dependencia, ciertamente pobres, como a los recursos y empleos financieros de las distintas administraciones, en marco de la normativa presupuestaria y, por tanto, tomando en consideración los objetivos de déficit y la regla de gasto.

En cuanto, al periodo elegido se ha centrado en los centrales de la crisis de las finanzas públicas, aunque el caso de la dependencia se ha utilizado toda la serie disponible en la medida que es necesario reflejar el enorme crecimiento del gasto.

El artículo se estructura en tres partes, seguidas de una reflexión final. En la primera, aborda el concepto de desequilibrio vertical, relacionándolo con el caso concreto de las haciendas de las CC.AA. La segunda incluye un estudio del gasto y la financiación del Servicio de Autonomía y Atención a la Dependencia. La tercera

parte se destina a analizar la respuesta a la crisis de las distintas administraciones. Como decíamos, el artículo finaliza con unas conclusiones y reflexiones finales, así como con algunas propuestas de cara a la inevitable enésima reforma del Sistema de Financiación Autonómica.

2. DESEQUILIBRIOS VERTICALES: CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN EN EL CASO DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN ESPAÑA.

Como señalan Eyraud y Lusinyan (2012) puede considerarse desequilibrio vertical a la distancia que separa el nivel de descentralización en el ámbito de los ingresos del nivel del gasto. También se utiliza este término para señalar la dependencia financiera de los gobiernos regionales o locales de las transferencias de un nivel superior. Cuando un estado opta por un proceso de descentralización de competencias, resulta fundamental asegurar que las haciendas subcentrales cuentan con recursos suficientes para hacer frente a los gastos que les son asignados. Si no es así, y la hacienda central se reserva una proporción de los ingresos totales superior a la que corresponde por la distribución de competencias de gasto, se producirá un desequilibrio vertical que originará tensiones en los gobiernos subcentrales cuyas consecuencias pueden ir desde el incremento del endeudamiento, al deterioro en la calidad de los servicios públicos o el mantenimiento de un nivel sub-óptimo de inversión pública, con el consiguiente impacto sobre el crecimiento económico del territorio.

La realidad muestra que con escasa frecuencia las asignaciones de competencias de gasto a los gobiernos subcentrales van acompañadas de una asignación paralela de ingresos, lo que da lugar a la aparición del desequilibrio vertical. La distancia entre ingresos propios y gastos se cierra con transferencias procedentes de otros niveles de administración y/o con endeudamiento, lo que hace a los gobiernos subcentrales dependientes en mayor o menor grado de los niveles financiadores (Koutsogeorgopoulou y Tuske, 2015).

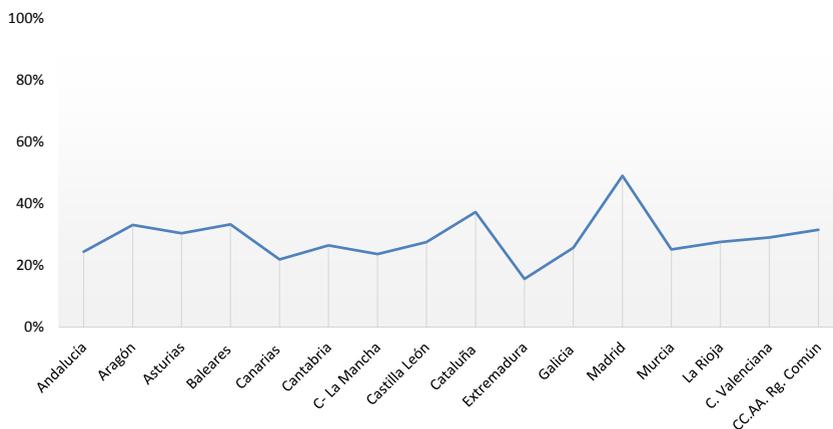
Un cierto grado de desequilibrio vertical es inevitable si tenemos en cuenta que el nivel de descentralización del gasto más eficiente suele superar al nivel óptimo de descentralización de los ingresos (Eyraud y Lusinyan, 2012). Incluso, puede ser deseable en la medida en que las transferencias estatales pueden ser utilizadas por las autoridades centrales para controlar el gasto de los niveles inferiores y de ese modo, contribuir a la disciplina fiscal, así como a la estabilización de la economía. Las transferencias también actúan a favor de la nivelación horizontal, atenuando las diferencias territoriales entre capacidad fiscal y necesidades de gasto y contribuyen a la corrección de externalidades horizontales y verticales.

Ahora bien, una elevada dependencia de las transferencias y/o endeudamiento también puede perjudicar la disciplina fiscal de los gobiernos subcentrales, ya que

conduce a que éstos no internalicen los costes de sus competencias, gastando por encima de lo que deberían (Oates, 2005) o reduciendo los tipos impositivos que imponen a sus contribuyentes. Asimismo, puede incrementar las expectativas de rescate en caso de shocks adversos que afecten a un gobierno regional y contribuye a que éstos perciban una “restricción presupuestaria blanda”, en la medida en que en numerosas ocasiones la disciplina impuesta por los mercados financieros no es suficiente o bien se compensa por el acceso a la financiación preferente procedente de bancos públicos, etc. (Eyraud y Lusinyan, 2012 y Lledó y Pessoa, 2015).

En el mismo sentido, las nuevas corrientes del federalismo fiscal, “*second generation federalism*”, (Weingast, 2006) relacionan directamente la capacidad de un gobierno de obtener mayores recursos de sus propios contribuyentes con una mayor eficiencia en la prestación de servicios, una mejor rendición de cuentas ante la ciudadanía e incluso, con una menor corrupción. Aceptando que un cierto grado de desequilibrio vertical es inevitable e incluso deseable, determinar cuál es ese nivel en la práctica es una cuestión compleja y estrechamente vinculada con el debate sobre la suficiencia y el reparto interno de los recursos.

FIGURA 1
PESO DE LOS TRIBUTOS CON CAPACIDAD NORMATIVA DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN SOBRE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS EN 2014



Fuente: Elaboración propia sobre impuestos y cotizaciones de las administraciones regionales SEC2010 (MIHAP' 2015e).

En el caso concreto de España, el proceso de descentralización ha sido mucho más rápido y extenso en el traspaso de las competencias de gasto que en los ingresos. (Consejo de Política Fiscal y Financiera, 2015a-2015g). No obstante, desde los años anteriores a 1987 en los que el coste efectivo de las competencias era cubierto casi en su totalidad mediante una transferencia, este desequilibrio vertical, entendido como grado de dependencia de las transferencias estatales, se ha atenuado progresivamente a lo largo de las sucesivas reformas del sistema de financiación de las CC.AA., habiendo avanzado considerablemente dado que bajo el modelo vigente estas participan en el IRPF, el IVA y los impuestos especiales y recaudan también otros tributos muy relevantes como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. No obstante, la clave para definir el grado autonomía del lado de los ingresos está en la capacidad decisión sobre estos tributos. La capacidad de actuación de las CC.AA. sobre los tributos en los que participan o gestionan no es ni mucho menos completa; de hecho, la capacidad normativa que pueden ejercer sobre buena parte de las figuras tributarias en las que participan es escasa o nula (caso de la mayoría de los impuestos especiales o el IVA). Tal y como recoge la Figura 1, en 2014 el peso de los tributos con algún tipo de capacidad normativa sobre el total de recursos no financieros de las Comunidades de Régimen Común se situaba en un promedio del 31,6% (con importantes diferencias entre territorios).

Pero también otros factores explican la existencia de desequilibrios verticales entre las CC.AA. y el Estado:

- a) La asignación a las CC.AA. de los gastos en servicios públicos fundamentales sometidos a fuertes tensiones derivadas de la presión demográfica y con demandas crecientes respecto al nivel de renta y la aprobación de legislación nacional con implicaciones financieras para las CC.AA. insuficientemente valoradas (o sencillamente, no valoradas) y raramente cubiertas ("lealtad institucional"). Esto se apreciará con toda claridad al estudiar el caso de la dependencia.
- b) Unas reglas de estabilidad presupuestaria que concentran prácticamente todo el poder de decisión en la AGE, lo que se ha traducido de un esfuerzo de consolidación fiscal más intenso en las CC.AA. que en el Estado, como podremos apreciar en el análisis de la respuesta a la crisis, en el que el recurso al endeudamiento ha quedado totalmente en manos de la AGE.

En nuestro país, los debates públicos sobre las revisiones del sistema de financiación de las CC.AA. tradicionalmente han prestado poca atención a la brecha vertical, en la medida en que se daba por supuesto que habría una inyección adicional de fondos por parte de la AGE como condición previa para la negociación.

La suficiencia dinámica formaba parte de los aspectos más técnicos del modelo, por lo que tampoco se encontraba en el foco de interés. Es cierto que al tratarse de un debate con una presencia fuerte en los medios de comunicación, los responsables públicos participantes suelen centrar su interés en los resultados a corto plazo: qué porción de los fondos adicionales obtiene su territorio y en qué posición queda éste frente a los vecinos. El diseño final del modelo seleccionado obedece a una mezcla entre acuerdos políticos (reparto inicial de los fondos y cláusulas *ad-hoc*) y recomendaciones técnicas (Ezquiaga y García de Bustos, 2001).

A pesar de que no siempre ha ocurrido así -la reforma del modelo del 96 se basó en la denominada “neutralidad financiera”, (Consejo de Política Fiscal y Financiera, 2015d)-, las Comunidades han acudido a las revisiones quinquenales con la fundada esperanza de que habría una aportación de fondos por parte de la AGE. Podríamos decir que cada cinco años se ha corregido la brecha de suficiencia, poniendo el contador a cero aunque sin conocer exactamente cómo estaba calculado el importe de la insuficiencia que se reconocía. Incluso, en determinados momentos se ha producido una aportación extraordinaria de fondos estatales en mitad de la vigencia del modelo, como durante la II Conferencia de Presidentes (MINHAP 2015h), en la que se acordó que el Gobierno central aportaría 3.042,4 millones de euros en 2006 y 3.142,4 millones en 2007 con el fin de reforzar la financiación de la asistencia sanitaria.

Esta forma de proceder no parece la más adecuada ya que, por una parte, alienta las expectativas de las CC.AA. de recibir fondos adicionales (Lago-Peñas, 2009) y desincentiva la utilización de su propia capacidad normativa para mejorar sus ingresos, ahondando en el problema de la restricción presupuestaria blanda y, tal como señala Wiengast (2006), perjudica la eficiencia al tiempo que les otorga el papel ante la ciudadanía de eternos descontentos y pedigrüños. Por parte de la AGE, las revisiones del sistema terminan por saldarse siempre con una inyección de fondos cuyo importe no está asociado a criterios conocidos y transparentes, mientras que el papel que se le asigna es el de generador de agravios territoriales.

Como hemos dicho, una parte de las reclamaciones de las CC.AA. relacionadas con el desequilibrio vertical tienen que ver tanto con la diferente evolución de ingresos y gastos entre éstas y la AGE, como con la lealtad institucional, es decir, con la adopción de medidas del Gobierno central con repercusiones financieras sobre las CC.AA. que quedan sin compensación. La implantación de la Ley de dependencia es un ejemplo evidente de ello.

3. NUEVAS COMPETENCIAS, SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES Y DESEQUILIBRIOS VERTICALES: EL CASO DE LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

España se incorpora relativamente tarde al conjunto de países que ha desarrollado un sistema de Cuidados de Larga Duración (CLD) para atender a las personas dependientes con la promulgación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de *Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* (LAPAD). Aunque con anterioridad a la aprobación de la ley la atención a la dependencia no era una contingencia desconocida, se trataba de un modelo de provisión de cuidados “pluralista, familiar y multinivel, muy intensivo en cuidados familiares y con una insuficiente y desigual oferta y cobertura de servicios públicos, muy apoyada en servicios privados de responsabilidad pública” (Marbán, 2012). Este modelo de atención refleja la clara adscripción de España al régimen de bienestar mediterráneo (Esping-Andersen, 2000; Ferrera, 1996; Moreno, et alia, 2015), caracterizado por un bajo desarrollo de los servicios públicos, reducido gasto público social y enorme peso de la familia como proveedora de bienestar.

Con la LAPAD se intentaba superar este modelo y avanzar hacia otro que consagrara la universalidad, accesibilidad y equidad de los beneficiarios a los servicios prestados, teniendo en cuenta la capacidad económica personal como principal criterio para la participación del beneficiario en la financiación de estos servicios (Correa, Montero, y Jiménez, 2014). Para ello, el modelo diseñado por la ley apostaba por desarrollar un modelo público y profesionalizado de cuidados a través de un catálogo de prestaciones de servicios, dejando en una situación marginal las prestaciones económicas (Lozano, 2015).

Para hacer frente al sistema de atención, la LAPAD establece un modelo mixto de financiación pública-privada y se basa en la colaboración entre las administraciones públicas, cuya financiación proviene del sistema de impuestos generales y no de una cotización especial. El planteamiento inicial era que el coste se repartiera en tres tercios, entre la AGE, las CC.AA. y las personas usuarias (Lozano, 2015). En cuanto a la financiación pública, se trata de un modelo participativo entre la AGE y las CC.AA. El modelo de financiación pública del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) seleccionado en la Ley 36/2006 se apartó de la forma tradicional de ofrecer cobertura a las competencias asumidas por las CC.AA basada en el coste efectivo incorporado posteriormente al sistema. Para financiar el SAAD, el Gobierno se inclinó por un modelo mixto en el que la AGE aportaría el 50% y las CC.AA. el restante 50% con cargo a sus recursos propios, es decir, con cargo al sistema de financiación, pero sin que éste se alterara lo más mínimo para hacer frente a la nueva fuente de gasto (creciente y de gran envergadura, como se comprobó casi inmediatamente a su entrada en funcionamiento). La particularidad del sistema de financiación del SAAD y origen del desequilibrio es que la AGE financia siguiendo un criterio *capitativo* (nú-

mero de dependientes y grado), completando los fondos con la llamada financiación acordada, independientemente del recurso de atención asignado, lo que genera una extraordinaria asimetría en la aportación de cada administración, pues las CC.AA. deben completar el coste de los distintos servicios con cargo a los recursos propios de que disponen en ese momento, lo que está significativamente por encima del teórico 50%.

Sin embargo, desde el origen se ha producido un desencuentro radical entre el modelo original y su aplicación efectiva (Molero, 2014). En primer lugar, el crecimiento del número de personas dependientes realmente atendidas ha desbordado claramente las previsiones, pues su crecimiento inicial fue mucho más intenso que el previsto de forma que en 2010 las personas atendidas superaban en más de 250.000 las estimadas inicialmente. Incluso después del descenso que se produce a partir de 2011, el año 2014 finalizaba con 175.000 dependientes reconocidos por encima de los previstos. Así, la implantación del Servicio de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) ha supuesto un reto de enorme dimensión para las AA.PP. en múltiples aspectos, entre ellos, el financiero.

En segundo lugar, la evolución del sistema se ha centrado más en la extensión de las prestaciones, especialmente las Prestaciones Económicas para el Cuidado en el Entorno Familiar (PECEF), en lugar de en la creación de más servicios públicos en especie, que era la apuesta teórica de la ley, para romper el modelo de cuidados de orientación mediterránea. Las previsiones tuvieron que confrontarse con la realidad de la situación de los cuidados en España, con un enorme peso e inercia del cuidado familiar y ausencia de una oferta de servicios, pero también con los efectos perversos de un modelo de financiación en modo alguno incentivador de este cambio. No solo no se previó financiación para la puesta en marcha de esta nueva competencia, sino que el teórico 50/50 ha devenido en la distribución de costes en la que las CC.AA. deben asumir un mayor porcentaje de gasto a medida que la prestación o servicio tiene mayor coste, puesto que la financiación que reciben de la AGE está vinculada al dependiente y su grado no al tipo de servicio que reciben, en el que existe una gran variación en cuanto a su coste (Lozano, 2015). Por lo tanto, existe un fuerte incentivo a enfocar la atención hacia las prestaciones económicas en lugar de suministrar otros servicios de mayor coste.

La revisión del sistema de financiación que introdujo la Ley 22/2009 vino a intentar paliar la existencia del desequilibrio vertical que había generado no solo la implantación del SAAD, sino también la evolución del gasto sanitario que se venía poniendo de manifiesto, tal y como se había reconocido en la Conferencia de Presidentes. Sin embargo, el crecimiento real de dichos gastos y la decisión por parte de la AGE de suspender la financiación acordada ha intensificado este desequilibrio, a la vez que se ha generado una polémica por la consideración de una parte de los recursos adicionales proporcionados por la Ley 22/2009 como financiación finalista de la dependencia, como expondremos más adelante.

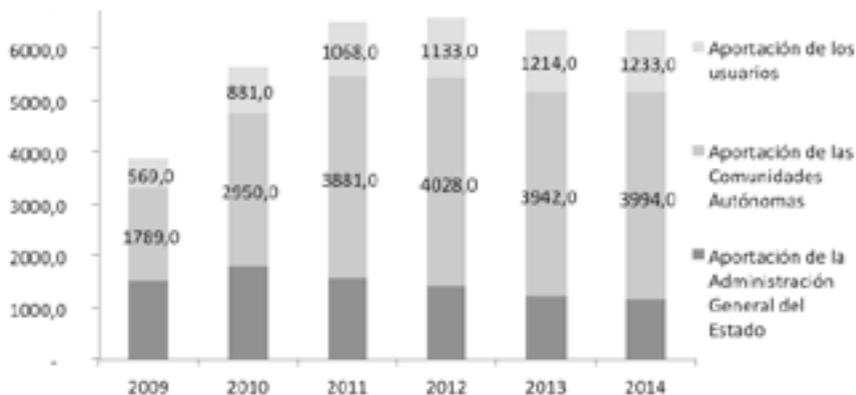
Además, a raíz de la agudización de la crisis se puso en marcha una reforma en profundidad del SAAD que, aunque iniciada en 2011, tiene su epicentro en el Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad y en el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 para la mejora del SAAD. Este RDL junto con las medidas incluidas en las leyes 2/2012 de 29 de junio, 17/2012 de 27 de diciembre, 22/2013 de 23 de diciembre y 36/2014 de 26 de diciembre, suponen una modificación del originario sistema de dependencia que ha supuesto un cambio de dirección en su configuración y que ha significado en términos de financiación, además de un ahorro en costes, una intensificación de la asimetría en la aportación de cada administración.

La puesta en marcha de este cuarto pilar del Estado del Bienestar ha implicado un enorme esfuerzo financiero público, pasando desde el 0,3% del PIB de gasto en 2003 que estimó el Libro Banco (IMSERSO, 2004) como gasto previo a la implantación de la LAPAD y el 1% que recoge la Comisión en su último informe sobre envejecimiento (EC, 2015), basado en 2013. En diez años el gasto se ha multiplicado por tres. A pesar de que este dato pueda sugerir lo contrario, no existe información oficial sobre el gasto total -privado y público- en dependencia. A la ausencia de datos sobre gasto privado se une el hecho de que no existen tampoco publicaciones regulares sobre el gasto de las CC.AA., e incluso un gran retraso en la publicación del dato de aportación de la AGE.

Para su análisis pormenorizado hay que acudir a estimaciones, entre las que destaca las que realizan Barriga et alia (2015) en el marco del XIV Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, dado que es la única fuente que ofrece una serie con datos recientes, con la misma metodología de estimación y diferenciando entre las fuentes de financiación: AGE, CC.AA. y personas usuarias. Los resultados se recogen ofrecen la Figura 2.

Como puede observarse, el gasto en dependencia ha crecido un 64% desde 2009, primer año en el comienza la estimación. Este crecimiento, sin embargo, es muy desigual según los financiadores. Mientras la aportación privada se ha duplicado (el crecimiento ha sido del 116,7%), la pública se ha incrementado el 55%. Pero a su vez, dentro el gasto público la evolución es muy diferente entre la AGE y las CC.AA.: estas últimas han aumentado su aportación un 123% (pasando a suponer un 62,7%, casi dos de cada tres euros) mientras que la AGE ha reducido la suya en un 24%, con lo que su aportación ha caído al 18%. De hecho, su financiación media por beneficiario se ha reducido a la mitad (Lozano, 2015).

FIGURA 2
**EVOLUCIÓN DEL GASTO EN ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, TOTAL Y
 POR FUENTES DE FINANCIACIÓN 2009-2014 (MILLONES DE EUROS)**



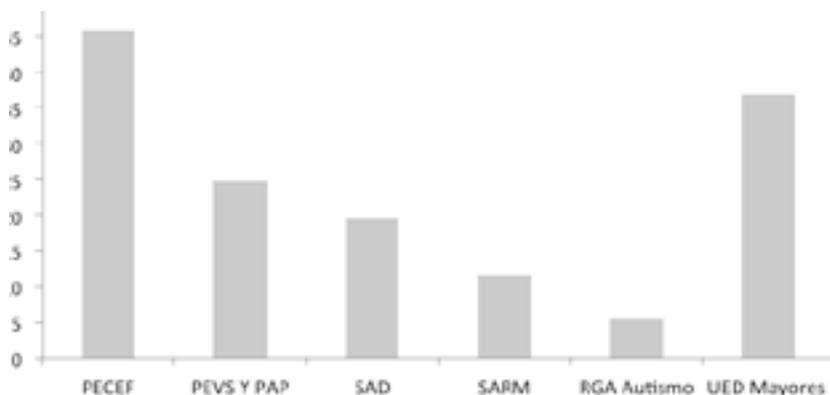
Fuente: Elaboración propia a partir de Barriga et alia (2015)

Esta evolución es fruto de la asimetría del modelo de financiación que no solo no previó recursos adicionales para la puesta en marcha del SAAD e infravaloró su evolución, sino que además plantea un fuerte problema de sobreesfuerzo financiero para las CC.AA, pues mientras la AGE realiza el mismo esfuerzo financiero sea cual sea la prestación que recibe el dependiente, en el caso de la CC.AA. éste se puede multiplicar hasta por 20 dependiendo del tipo de prestación o asistencia que reciba. Tomando como referencia el coste de los servicios en Andalucía, mientras la aportación de la AGE a través del Mínimo Garantizado supone entre un 45,9% de la cuantía máxima del PECEF (es decir la aportación de la AGE casi financia el 50% del gasto para esta prestación económica en el grado III), en el caso de una plaza de residencia apenas cubre el 12% del total o poco más del 5% para las destinadas a los casos más graves de discapacidad o menos de un 20% para el Servicio de Atención Domiciliaria (Gráfico 3).

En consecuencia, este sistema empuja a asumir un mayor coste a las CC.AA. y no a la AGE, lo que supone un serio obstáculo por las dificultades financieras que atraviesan las primeras, que vienen realizando un esfuerzo de ajuste de su déficit, considerablemente mayor que el realizado por la segunda. De esta forma el esfuerzo para mejorar el SAAD descansa exclusivamente en la CC.AA. habiéndose desentendido totalmente el gobierno central.

Esta evolución no es ajena a la distribución por administraciones de los recortes realizados en 2012. Un cálculo de la distribución del ahorro por administraciones

FIGURA 3
**PARTICIPACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LA AGE EN EL COSTE DE
 DISTINTOS TIPOS DE SERVICIOS Y PRESTACIONES DE ATENCIÓN A LA
 DEPENDENCIA. 2014**



PECEF: prestación económica para cuidados en el entorno del hogar.

PEVS: prestación económica vinculada al servicio.

PAP: prestación económica para asistente personal.

SAD: servicio de atención domiciliaria.

SARM: servicio de atención residencial para mayores.

RGA Autismo: servicio de atención residencial para personas con autismo.

UED Mayores: unidades de estancia diurna para mayores.

Fuente: Tomado de Lozano (2015).

(Lozano, 2015) sobre la base de la estimación realizada por Montserrat (2014) para 2012-2014 pone de manifiesto que, si bien el ahorro prácticamente se reparte al 50% entre ambas, se produce una intensa asimetría en términos de la aportación de cada una de ellas. Así mientras el ahorro para las CC.AA. habría supuesto en el periodo una cantidad equivalente al 29% de su aportación, en el caso de la AGE es prácticamente igual a su aportación.

Para terminar de valorar el impacto asimétrico de la reforma del SAAD emprendida en 2012 y valorar su efecto a medio plazo, es necesario tener en cuenta el sistema de distribución entre CC.AA. del Nivel Mínimo Garantizado (NMG) aportado por la AGE implantado por el Real Decreto 1050/2013 de 27 diciembre en su artículo 4 y en la DT 1ª. El sistema trata de impulsar un mayor desarrollo de los cuidados formales frente a los informales en el hogar con la PECEF. Para ello introduce un mecanismo de reparto del 50% del NMG que corresponde a las CC.AA., que premia

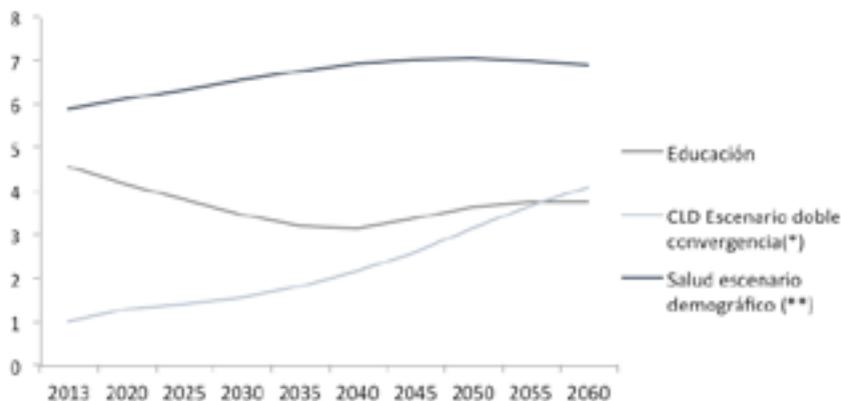
a aquéllas que presenten una ratio de cuidados formales sobre el total superior a la media. En principio, puede pensarse que el sistema sirve al objetivo original de la LAPAD de desarrollar un sistema de atención universal, profesionalizado y de calidad. A pesar de la implantación progresiva prevista en la DT 1ª y el límite previsto de un 60-40 en la distribución de forma que el sistema de premio no superará el 40% de la financiación a repartir, lo cierto es que puede acentuar las diferencias ya existentes y poner en dificultades a muchas CC.AA.

Por lo tanto, desde la puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia implantado por la LAPAD, no solo no se previó financiación adicional para la puesta en marcha del sistema, sino que la aportación de cada una de las administraciones cada vez se aleja más de 50/50 con el que nació la ley, en perjuicio claramente de las CC.AA.

Una cuestión importante sobre esta creciente asimetría es el debate surgido a raíz del informe de fiscalización realizado por el Tribunal de Cuentas (2014) sobre las medidas de gestión en materia de dependencia puestas en marcha por las CC.AA., que considera una parte de la financiación autonómica como financiación de la dependencia, como se ha avanzado antes. Efectivamente, aunque el propio informe reconoce que la financiación finalista específica de la dependencia está constituida por el nivel mínimo de protección y que en base a esto todas las CC.AA. cumplieron con la obligación legal del art 32 de la LAPAD de aportar una cantidad igual a la de la AGE, el informe añade a esta financiación una parte de los recursos propios de las CC.AA. otorgados por la reforma del sistema de 2009. La Ley 22/2009 estableció en su artículo 5 la incorporación de recursos a las CC.AA. de régimen común adicionales los que les proporcionaría el anterior sistema de financiación en 2009 por importe de 4.900 millones de euros, destinados al refuerzo del estado de bienestar. Para el reparto de estos fondos entre CC.AA. la ley fijó unos criterios entre los que se encuentran el peso relativo de la población potencialmente dependiente de cada C.A. y el del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación registradas en el Sistema de Información del SAAD. Las referencias a la dependencia de la Ley 22/2009 se refieren exclusivamente a los criterios empleados para cuantificar las necesidades de gasto de cada C.A., no su financiación. En conclusión, esta aportación adicional vendría a paliar la inexistencia de una financiación adicional que debió realizarse en el momento de crear la competencia, cuando se aprobó la LAPAD, pero no como parte de la financiación finalista que el Estado debe aportar en cumplimiento de la misma.

Si esta situación ya genera un grave perjuicio a la sostenibilidad de las finanzas de las CC.AA., y por extensión a la viabilidad del sistema de atención a la dependencia, las perspectivas hacen necesario un profundo replanteamiento de su financiación y en general de la de los servicios públicos esenciales y, en consecuencia, del sistema de financiación. Si el diferencial de gasto con nuestro entorno -un 1% del PIB frente al 1,6% de media del UE (EC,2015)-, ya augura un crecimiento de nuestro gasto en

FIGURA 4
**PROYECCIONES DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, SALUD Y
 DEPENDENCIA EN ESPAÑA EN PORCENTAJE DEL PIB, 2013-2060**



(*) Representa el escenario de gasto en CLD con convergencia en el tipo de cobertura y de coste

(**) Representa el escenario de gasto en salud basado en factores demográficos.

Fuente: Elaboración propia a partir de EC (2015)

dependencia, la evolución previsible de los tres factores que influyen en el aumento del gasto en cuidados a la dependencia: aumento de la longevidad, mayor duración en el estado de dependencia y evolución del precio de los servicios de atención (Bolancé, Aleman y Guillén, 2010), pronostica, como señalan distintos organismos internacionales (EC, 2015; Colombo et alía, 2011), un crecimiento exponencial del esfuerzo financiero necesario para dar respuesta a la atención a los dependientes. Si tomamos el escenario más pesimista de los elaborados, aquel que establece una convergencia en sistemas de atención y coste con la media de la UE, lo cual no es muy inverosímil dado que prácticamente se está asentando el sistema de atención en estos momentos¹, en 15 años el gasto se situará en el 1,6% del PIB y en el horizonte de 2060 superará el 4%, lo que supondría que la dependencia se situaría por encima del gasto en educación y no lejos del gasto en sanidad, es decir, las tres grandes políticas del Estado del Bienestar que gestionan las CC.AA. repre-

1 Las previsiones entre los informes de 2013 y 2015 (EC, 2013 y 2015) registran un fuerte incremento a pesar de que la base de uno y otro solo la separan 3 años (2010 y 2013), con escenarios que ven duplicado su gasto en el horizonte de 2060 entre una y otra estimación.

sentarán casi el 15% del PIB (gráfico 4). Y en ese salto del gasto en dependencia, de mantenerse la distribución actual, las CC.AA. deberían de asumir 2,5 puntos del PIB adicionales, lo cual resulta imposible con el actual sistema de financiación.

En conclusión, el análisis realizado sobre el sistema de financiación de la atención a la dependencia introducido por la Ley 36/2006 ha puesto de manifiesto la generación de desequilibrios financieros verticales y la necesidad de que la próxima reforma del sistema de financiación establezca mecanismos que equilibren el esfuerzo financiero y que destierren la imagen de financiadores-gastadores imperante hasta ahora en las relaciones entre la AGE y las CC.AA.

4. LA PERSPECTIVA DE LOS INGRESOS: LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS ANTE LA CRISIS

Si la crisis ha puesto algo de manifiesto ha sido la profundidad de los desequilibrios verticales cuando las haciendas autonómicas han tenido que hacer frente al crecimiento estructural de gastos como el de la dependencia con una limitada capacidad de actuar sobre los ingresos en un momento en el que estos caían de forma generalizada. En efecto, la respuesta de las CC.AA., a diferencia de lo que ha ocurrido con la AGE, ha hecho evidente su escasa capacidad de maniobra; durante la crisis, salvo excepciones, las CC.AA. han utilizado su capacidad normativa al alza como medida de apoyo a la reducción del déficit con un rendimiento relativamente exiguo. Por el contrario, la AGE ha sustentado su propio proceso de consolidación fiscal de forma mayoritaria sobre los ingresos, con subidas del IVA, del IRPF, del Impuesto de Sociedades y la implantación de diversos impuestos medioambientales. Entre 2012 y 2014, las medidas de ingresos adoptadas por las CC.AA. en el marco de sus planes económico-financieros (PEF) aportaron a sus arcas 5.710 millones de euros (MINHAP, 2015a), mientras que la Administración Central obtenía 24.000 millones de euros de la batería de medidas tributarias aprobadas (MINHAP, 2015b). Además, en el caso de las CC.AA., aunque disponen de la facultad de establecer nuevos impuestos, los ámbitos disponibles son limitados e incluso han sido desplazados por la propia AGE. En cualquier caso, la aportación a la recaudación total de los tributos propios ha sido muy pequeña (el 0,17% del PIB como media de régimen común en 2014).

Como consecuencia, a medida que el proceso de consolidación fiscal se ha hecho más exigente, las CC.AA. se han visto obligadas a adoptar severas medidas de ajuste que han afectado de forma mayoritaria al gasto. En el período comprendido entre 2012 y 2014 las medidas de ajuste en el gasto aplicadas por las CC.AA. a través de sus PEF superan los 18.000 millones de euros, mientras que las de ingresos no llegan, como se ha mencionado, a 6.000 millones (MINHAP, 2015a).

Las medidas de ingresos aplicadas por las CC.AA. no solo les han proporcionado un rendimiento muy inferior a las adoptadas sobre los gastos, sino que han presentado mayores dificultades para llevarlas a la práctica, quedando su rendimiento definitivo bastante por debajo de las expectativas iniciales (76% en media entre 2012-2014) (MINHAP, 2015a). La explicación a esta desviación de las previsiones iniciales tiene que ver seguramente con un exceso de optimismo en el cálculo de los efectos de las medidas, pero también con el comportamiento de la economía, peor del esperado a inicio de ejercicio. Además, una parte importante de las medidas han sido no tributarias, derivadas sobre todo de la puesta en valor del patrimonio inmobiliario y en las que las fuertes turbulencias en los mercados financieros han impedido o demorado su culminación en varios ejercicios.

Los desiguales efectos de la crisis y de la consolidación sobre las distintas administraciones tienen reflejo en los cambios en la distribución sectorial de recursos y empleos (Ver Cuadro 1).

CUADRO 1
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS Y EMPLEOS
NO FINANCIEROS DE LAS AA.PP. (SIN AYUDAS FINANCIERAS)
ESTRUCTURA PORCENTUAL**

	2009	2010	2011	2012	2013 (P)
Recursos no financieros	100%	100%	100%	100%	100%
Administración Central	37,3	41,5	40,2	38,8	42,9
Administración Regional	18,0	15,6	16,7	19,6	16,2
Seguridad Social	34,3	32,5	32,5	30,8	29,9
Administraciones Locales	10,4	10,5	10,6	10,9	11,0
Empleos no financieros	100%	100%	100%	100%	100%
Administración Central	21,1	20,6	21,1	21,7	22,8
Administración Regional	36,0	35,3	34,9	33,1	31,8
Seguridad Social	29,3	30,8	31,7	34,1	34,4
Administraciones Locales	13,6	13,3	12,3	11,1	10,9

(P) Provisional

Fuente: Actuación económica y financiera de las administraciones públicas. Avance 2013. MINHAP (2015g)

No solo se han agudizado las diferencias desde la perspectiva de los recursos, sino que desde la perspectiva del gasto, el incremento registrado por la Seguridad Social (pensiones y, sobre todo, desempleo) ha sido compensado por el retroceso de las administraciones territoriales: la cuota de participación en el total del gasto de las CC.AA. ha disminuido 4,2 puntos entre 2009 y 2013 (hay que recordar los 2.000 millones de euros que han debido de asumir en dependencia como recoge el gráfico 2) y 2,7 puntos a la de las Corporaciones Locales. La Administración Central, por su parte, ha aumentado la suya 1,7 puntos. Esto significa, de alguna forma, que la aportación extraordinaria para la Seguridad Social y el desempleo se ha hecho a costa de los pilares del Estado del Bienestar que gestionan y financian las CC.AA., así como de la inversión pública (ver Cuadro 2).

CUADRO 2 PRINCIPALES PARTIDAS DE GASTO DE LA AGE Y LAS CC.AA.

Millones de euros	2010		2012		2014		Var. 2014-2010	
	AGE	CC.AA.	AGE	CC.AA.	AGE	CC.AA.	AGE	CC.AA.
Remuneración de asalariados	24.461	75.590	22.656	68.484	23.221	68.560	-1.240	-7.030
Consumos intermedios	9.003	29.617	8.731	28.795	8.432	25.996	-571	-3.621
Prestaciones sociales monetarias	24.461	75.590	22.656	68.484	23.221	68.560	-1.240	-7.030
Transferencias sociales en especie	14.993	4.162	14.777	3.928	15.766	3.947	773	-215
Gasto en intereses	18.348	3.409	27.223	5.894	32.086	8.100	13.738	4.691
Subvenciones	2.862	3.981	2.687	2.175	5.279	2.622	2.417	-1.359
Formación Bruta de Capital Fijo	15.006	19.782	9.423	11.094	6.880	9.852	-8.126	-9.930

Fuente: Contabilidad nacional. Operaciones no financieras. total sector AA.PP. y subsectores. información anual. MINHAP (2017).

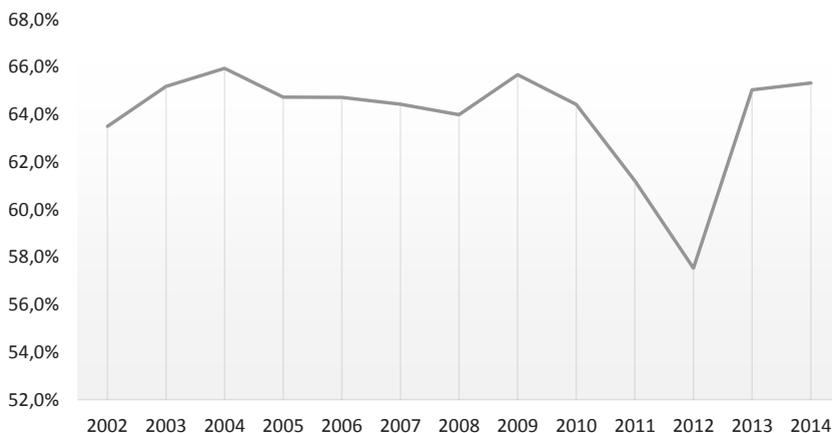
La contención del gasto autonómico ha pivotado sobre tres ejes principales: la reducción del gasto de personal, las medidas de control del gasto sanitario y los recortes en la aplicación de la ley de dependencia y, sobre todo, la disminución de la inversión. En el primer caso, el recorte de las remuneraciones y de la tasa de reposición en el empleo público ordenado por el Gobierno de España ha tenido el mayor impacto en las administraciones autonómicas, para las que trabaja el 50,5% de los empleados públicos², particularmente, en las áreas de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales). Algunas CC.AA. han aplicado medidas de corte similar, como la supresión parcial de pagas extraordinarias, la reducción obligatoria de jornadas y remuneraciones, la limitación de sustituciones y la minoración en el número de efectivos.

2 Fuente: MINHAP. Boletín Estadístico del personal al servicio de las AA.PP. Julio 2015.

En el ámbito sanitario, junto al copago de medicamentos y restricción de prestaciones impuestos por el Gobierno de España, las CC.AA. han desplegado una batería de medidas destinadas a incrementar la eficiencia en el gasto, aunque el catálogo real de prestaciones también se ha visto afectado tanto en número como en calidad (supresión de servicios, incrementos de las listas de espera, etc.). En el caso de la atención a personas dependientes, las reformas –recortes– del sistema nacional creado por la LAPAD han supuesto un ahorro para las arcas públicas estimado en algo más de 7.000 millones de euros, más bien un menor crecimiento del gasto que una reducción real del mismo, solo palpable como recoge la Figura 2 en la AGE.

Pese a que los servicios públicos fundamentales han acaparado esfuerzos de ajuste del gasto, la realidad muestra que su participación sobre el total en 2014 se encontraba por encima del que mantenían antes de la crisis (2007). (Ver Figura 5).

FIGURA 5
**PESO DEL GASTO EN EDUCACIÓN, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN
EL GASTO TOTAL DE LAS CC.AA.**



Nota: Incluye a las Comunidades Forales.

Fuente: Clasificación funcional de los gastos no financieros. Administración Regional SEC 2010. MINHAP (2015f).

Ello ha sido posible gracias al sacrificio de la inversión pública, cuyo importe ha caído a la mitad entre 2007 y 2014 en euros corrientes.

Pero si ha cambiado la distribución sectorial del gasto público, también lo ha hecho la de los recursos. En este caso, la pérdida relativa de recursos de las CC.AA. solo ha sido superada por la de la Seguridad Social, que ha pasado de absorber el 34,3% de los recursos no financieros totales en 2009 al 29,9% en 2013. Las CC.AA. han retrocedido desde el 18% del comienzo del período hasta el 16,2% cinco años más tarde. En cambio, tanto la AGE como las Corporaciones Locales han podido aumentar su cuota de recursos captados en el primer caso, gracias al incremento de tipos impositivos y en el segundo, a la mayor estabilidad de las bases imponibles, pero también a las subidas de tipos aplicadas.

Para las CC.AA., a su escasa capacidad de reacción por el lado de los ingresos hay que unir la evolución de los recursos del sistema de financiación. Pese al desplome de los recursos tributarios totales que en los dos primeros años de la crisis alcanzó los 68.000 millones de euros y que recayó mayoritariamente sobre la AGE, las CC.AA. entraron en un nuevo modelo de financiación bajo el que recibieron una inyección adicional de fondos que les permitió retrasar el ajuste un par de ejercicios, ajuste que más tarde se materializó con renovada crudeza. A pesar de los fondos añadidos, los recursos aportados por el sistema no dejaron de reducirse desde 2010 hasta 2013, comenzando a remontar en 2014.

Los recursos adicionales recogidos en la Ley 22/2009 iban destinados en su mayor parte a fortalecer el Estado del Bienestar, principal foco de tensiones en la evolución presupuestaria y financiera de las CC.AA. Hay que tener en cuenta que un par de años antes había comenzado a aplicarse la LAPAD, que instauraba un nuevo derecho universal gestionado por las CC.AA. pero cuyo modelo de financiación no seguía la pauta normal adoptada en el caso de los traspasos de nuevas competencias a través del cálculo del coste efectivo, ya que se trataba de un servicio creado *ex novo* y cuyas consecuencias hemos puesto de manifiesto en el apartado anterior.

A pesar de los recursos adicionales, la financiación no consiguió seguir el ritmo del gasto, de manera que en 2014 el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales solo cubría un promedio del 76,7% del gasto de educación, sanidad y servicios sociales, con diferencias importantes entre territorios, que abarcan un rango con el mínimo situado en el 63,2% de Cantabria y un máximo de Baleares con un 82,3%.

Como consecuencia de esta evolución, una porción creciente del resto de los ingresos de las CC.AA. se ha tenido que destinar a la cobertura de los servicios públicos fundamentales, reduciendo con ello los fondos disponibles para el resto de competencias asignadas a los gobiernos regionales en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

La presión sobre los presupuestos autonómicos se ha completado con la ejercida a través de los objetivos de estabilidad fijados, que han sido muy exigentes para las

CC.AA. en su conjunto y en particular para algunas que atraviesan serias dificultades (AlReF, 2015). El resultado no solo ha sido obligar a los gobiernos regionales a alcanzar el equilibrio estructural de forma acelerada prescindiendo del período transitorio que les concedía la Constitución, sino que a pesar de ello, éstos han incumplido de forma reiterada el objetivo, lo que les ha señalado públicamente como irresponsables y derrochadores. Esta imagen se ha consolidado más aún dado que el propio Gobierno de España ha asumido el papel de prestamista mayoritario de las CC.AA. aprovechando esta circunstancia para obligarlas a asumir una creciente lista de condiciones (no todas financieras) como paso previo para el acceso a la financiación.

5. CONCLUSIONES, REFLEXIONES Y APUNTES PARA LA MEJORA.

La intensidad abrumadora de la crisis económica y la dureza del proceso de consolidación fiscal que hemos vivido han dejado patente un fenómeno del que las previsiones a medio plazo estaban avisando ya con anterioridad a la crisis: cómo encajar dentro de la restricción presupuestaria pública el crecimiento esperado de los gastos asociados al envejecimiento de la población, lo que con nuestro modelo de organización territorial lleva a plantear paralelamente cuál debe ser el reparto de los recursos disponibles entre niveles de administración. El despliegue del SAAD pone de relieve una parte de la magnitud del problema al que debemos hacer frente y de la necesidad de formular reformas que contribuyan a solventar, o al menos mitigar, las tensiones que se están produciendo.

Las CC.AA., salvo excepciones, han demostrado que utilizando su capacidad normativa al alza en los tributos apenas han podido obtener recursos con los que mitigar el exigente ajuste que se les ha demandado. En algunos casos, además, las medidas tributarias adoptadas han sido causa de conflicto, como el caso del impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos, cuya devolución al ser declarado ilegal ha asumido la AGE o el impuesto sobre depósitos en entidades de crédito, que ha sido absorbido por el Gobierno de España al estar en desacuerdo con su aplicación. El impuesto de sucesiones y donaciones, uno sobre el que las Comunidades disponen de un mayor margen de actuación, está siendo observado como un candidato a su homogeneización a nivel estatal, lo que significaría negar la posibilidad real de ejercer una capacidad normativa amplia.

La evolución esperada de los gastos de servicios sociales (al igual que los sanitarios), junto con el nuevo escenario normativo que regula la estabilidad presupuestaria (equilibrio estructural y regla de gasto, principalmente) pone de manifiesto, entre otros aspectos, la necesidad de normalizar la corrección de las brechas verticales de financiación, con procedimientos reglados que no hagan recaer sobre una de las partes el papel de reclamante perpetuo y que sirvan al mismo tiempo al Estado

para exigir una mayor disciplina fiscal a las CC.AA. Reducir el margen financiero disponible para el ejercicio del autogobierno es reducir la autonomía, ya que ésta se encuentra fuertemente condicionada por la capacidad real de adoptar decisiones con contenido financiero.

La necesidad de disponer de un margen para el ejercicio de la autonomía es indispensable desde el momento en que el crecimiento del gasto está limitado por el límite establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (L.O. 2/2012). Solo los incrementos del gasto financiados con aumentos de la recaudación de carácter permanente pueden superar la tasa de referencia anual vinculada al promedio del PIB potencial de la economía española en un período de diez años.

La regla de gasto no obliga a mantener el peso del gasto público sobre el PIB, sino que pretende asegurar que cualquier incremento de esa ratio es financiado con ingresos permanentes. Si las CC.AA. no pueden apenas modificar sus ingresos por la vía de la utilización de su capacidad normativa o de creación de nuevas figuras tributarias, la aplicación de la regla supone para ellas anclar el gasto en un porcentaje del PIB que solo podrá ser modificado mediante un acuerdo con el Gobierno central para que éste les ceda una parte de sus ingresos. En tanto esto no tenga lugar, la presión de los servicios públicos fundamentales sobre el gasto autonómico obligará a reducir el resto de partidas y, en especial, obstaculizará la recuperación de la inversión pública.

A este respecto, y una vez que los fondos estructurales de la UE han entrado en una fase decreciente, merece una reflexión la conveniencia de revisar la dotación y el funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial (Lago-Peñas, 2009) con vistas a que la función que la Constitución le otorga como herramienta de corrección de los desequilibrios territoriales mediante el apoyo a la inversión pública sea efectiva.

Si tenemos en cuenta la presión que los gastos asociados al envejecimiento de la población van a suponer sobre las arcas públicas en el futuro y su consecuencia sobre el reparto de los recursos entre las administraciones involucradas (Seguridad Social y CC.AA.) deberíamos reflexionar sobre la necesidad de contar con un órgano de debate y decisión sobre el nivel de servicios públicos, su financiación y la distribución consiguiente de ésta. Un órgano en el que las CC.AA. tuviesen una participación activa que les permitiese realmente acordar medidas de forma conjunta. El funcionamiento actual del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) es claramente insuficiente, por sus escasas convocatorias solo a iniciativa del Gobierno central, con un orden del día decidido por este y con una mayoría de los votos de partida. O bien se crea un órgano nuevo que permita abordar estas cuestiones o bien se reforma el CPFF, en ambos casos superando un modelo consultivo y avanzando hacia un órgano de codecisión real. Los sistemas de decisión

colegiada que ha venido desarrollando la Unión Europea o las mayorías cualificadas que se exigen en las cámaras legislativas, pueden ser fuentes de inspiración para una reforma indispensable.

Otro de los efectos inducidos por la aplicación de la regla de gasto a las CC.AA. es la aparición en breve de superávits presupuestarios generados por la recuperación progresiva del nivel estructural de los ingresos y la estricta limitación al crecimiento del gasto en la que habrá que encajar la presión de los servicios del Estado del Bienestar. Con la normativa vigente, estos superávits solo pueden ser utilizados para amortizar deuda, pero sería muy interesante considerar la posibilidad de crear fondos al estilo del fondo de reserva de la Seguridad Social (“rainy-day funds”) que permitieran a las CC.AA. acumular el producto de esos superávits para utilizarlos en momentos de dificultades (Herrero Alcalde, 2015).

Por último, cabría hacer una referencia a dos cuestiones de carácter técnico, pero de gran importancia. En primer lugar, es necesario avanzar hacia un modelo más sencillo y transparente que el actual. La aplicación del sistema de la Ley 22/2009 ha sido desde el inicio de su vigencia poco menos que un rompecabezas, lo que ha dificultado la explicación de su funcionamiento, de sus resultados y su proyección y anticipación. En segundo lugar, parte de estas dificultades de previsión de la evolución del sistema tienen que ver con el sistema de entregas a cuenta, cuyo importe está determinado por las estimaciones de ingresos que calcule el Gobierno central en el momento de elaboración de sus presupuestos. El sistema basado en entregas a cuenta y posteriores liquidaciones introduce importantes distorsiones en la gestión presupuestaria y financiera de las CC.AA., en especial cuando las liquidaciones son a favor de la AGE, y desincentiva la utilización de la capacidad normativa sobre la tarifa autonómica del IRPF, desplazando sus costes o beneficios hasta el año $n+2$ cuando se produce la liquidación (Cuenca, 2015). Una mejora del sistema de financiación debería procurar un sistema de reparto de la recaudación compartida que acerque más en el tiempo la cantidad recaudada por la Agencia Tributaria Estatal a la percibida por la Comunidad Autónoma. Es cierto que el sistema de entregas a cuenta tiene la ventaja para las CC.AA. de que les permite conocer con antelación y plena seguridad las cantidades que recibirán durante todo el ejercicio. Ahora bien, participar en la recaudación compartida en tiempo real haría que éstas percibieran en sus arcas los efectos del ciclo económico al mismo tiempo que se producen lo que les permitiría adecuar sus medidas de política económica a la coyuntura (que no siempre es negativa, por mucho que nuestra memoria reciente nos diga lo contrario).

En definitiva, el nuevo modelo de financiación autonómica no solo debe ser una nueva inyección de fondos, sino que debe avanzar en los problemas estructurales de nuestra arquitectura competencial y de financiación y singularmente en la reducción de los desequilibrios verticales, so pena de retroceder en el funcionamiento del Estado del Bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

- AIREF (2015): *Informes de las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 de las CC.AA.*, Madrid, AIREF. [http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/208/original/Resumen_Informe_Anexos_L%C3%ADneas_Ptos_CCAA_2016_\(003\).pdf?1448973502](http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/208/original/Resumen_Informe_Anexos_L%C3%ADneas_Ptos_CCAA_2016_(003).pdf?1448973502)
- BARRIGA, L., BREZMES, M., GARCIA, G. Y RAMIREZ, J. (2015): *XV Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, Madrid, Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. <http://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XV%20%20Dependencia%20CC%20AA%20julio15.pdf>
- BOLANCÉ, C., LOSILLA, ALEMANY, R. Y GUILLÉN, M. (2010): *Prediction of the economic cost of individual long-term care in the Spanish population*, Document de Treball XREAP2010-8, Barcelona, Xarxa de Referència en Economia Aplicada <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=286312>
- COLOMBO, F. ET AL. (2011), *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Health Policy Studies, Paris, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097759-en>
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2015a): *Acuerdo 1/86, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Método para la aplicación del Sistema de Financiación de las CC.AA. en el período 1987-1991*, Madrid, Consejo de Política Fiscal y Financiera. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2015b): *Acuerdo 1/92, de 20 de enero, sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el período 1992-1996*, Madrid, Consejo de Política Fiscal y Financiera. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2015c): *Acuerdo 1/93, de 7 de octubre, para el desarrollo del Sistema de Financiación de las CC.AA. del quinquenio 1992-1996*, Madrid, Consejo de Política Fiscal y Financiera. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2015d): *Acuerdo 1/96, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las CC.AA. para el quinquenio 1997-2001*, Madrid, Consejo de Política Fiscal y Financiera. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2015e): *Acuerdo 1/97, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de los Servicios de Sanidad en el período 1998-2001*, Madrid, Consejo de Política Fiscal y Financiera. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2015f): *Acuerdo 2/2001, de 27 de julio, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las CC.AA. de Régimen Común*, Madrid, Consejo de Política Fiscal y Financiera. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2015g): *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, Madrid, Consejo de Política Fiscal y Financiera. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>

- CORREA, M., MONTERO, R. Y JIMÉNEZ J. (2014): "¿Cuánto Cuesta la Dependencia en Andalucía? Aproximación al coste público y privado del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía para 2011", *Revista de Estudios Regionales*, 101, (PP. 101-134).
<http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf-articulo-2451.pdf>
- CUENCA A. (2015): *Las entregas a cuenta en el Sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común: problemas y opciones de mejora Policy Papers 2015/10.*, Madrid FEDEA
<http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/11/FPP2015-10.pdf>
- EC, EUROPEAN COMMISSION, (2015): *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3/2015, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm
- ESPING-ANDERSEN, G., (2000): *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*, Ariel Ciencias Políticas, Barcelona, Ariel. La edición original en inglés es de 1999.
- EZQUIAGA, I y GARCÍA DE BUSTOS, F. (2001): *Financiación Autonómica*, Madrid, Editorial Empresa Global.
- EYRAUD, L. y LUSINYAN, L. (2012): "Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies", *Journal of Monetary Economics*, 60 (5), (PP. 571-587).
- FERRERA, M. (1996): "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1), (PP. 17-37).
- HERRERO ALCALDE, A. (2015): "La financiación autonómica otra vez", *Blog de Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España*.
<http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2015/12/22/la-financiacion-autonomica-otra-vez.html>
- IMSERSO, (2004): *Libro Blanco de la Dependencia*, Madrid, IMSERSO.
<http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/libroblanco.pdf>
- KOUTSOGEORGOPULOU, V, y TUSKE, A., (2015), *Federal-state relations in Australia, OECD Working Papers n° 1198*, Paris, OECD Publishing.
- LAGO-PÉÑAS, S. (2009): "El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras", *Informe sobre federalismo fiscal en España '09*. Institut d'economia de Barcelona. (PP. 62-75)
- LLEDÓ V. y PESSOA, M. (2015): *Fiscal Policy in Decentralized Countries: Principles, Challenges, Frameworks, and Evidence*. Presentación en el Seminario "Fiscal Policy in Decentralized Countries: Design, Implementation, and Coordination" AlReF. Madrid, 2-3 Diciembre 2015.
http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/231/original/Sesion1_LledoPessoa_20151202_AlReF_WS.pdf?1449229302
- LOZANO, A., (2015), *Una estimación del Impacto del Gasto en Atención a la Dependencia en Andalucía*, Tesis doctoral, Málaga, Universidad de Málaga.
- MARBÁN, V. (2012): "Actores sociales y desarrollo de la Ley de la dependencia", *Revista Internacional de Sociología*, 70, (PP.375-398).
<http://www.sis.net/documentos/ficha/203543.pdf>
- MINHAP, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015a): *Informes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de seguimiento de los Planes económico-financieros (PEF)*, Madrid, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/PEFSeguimientoComunidadesAutonomas.aspx>
- MINHAP, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015b): *Plan Presupuestario 2016*, Madrid, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal.aspx>
- MINHAP, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015 c): *Informes sobre la financiación definitiva de las CC.AA. a través del sistema de financiación*, Madrid, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

- http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/PresupuestosCuentaspublicasysistemasdefinanciacion/Paginas/presupuestosCuentaspublicasysistemasfinanciacion.aspx#sis_finan_ccaa
- MINHAP, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015d): *Contabilidad Nacional. Impuestos y cotizaciones sociales de las Administraciones públicas*, Madrid, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
- <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/ContabilidadNacional/Paginas/contabilidadnacional.aspx>
- MINHAP, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015f): *Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector Administración Regional (COFOG)*, Madrid, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
- <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/ContabilidadNacional/Paginas/contabilidadnacional.aspx>
- MINHAP, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015g): *Actuación económica y financiera de las AA.PP. Avance 2013*, Madrid, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
- <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iaavanceactuacioneconomica.aspx>
- MINHAP, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015h): "II Conferencia de Presidentes", Madrid, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
- http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html
- MINHAP, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2017): *Contabilidad nacional. Operaciones no financieras. Total sector AAPP y subsectores. Información anual*. Madrid, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
- <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>
- MOLERO, L., (2014): "El Espacio de las Prestaciones Económicas en la Protección Social de las Personas Dependientes: una Reflexión sobre el Sistema de Cuidados Deseable", *Documentación Laboral*, vol. III, 102, (PP.163-183).
- MONTSERRAT, J. (2014): "El impacto de la Crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia. ¿Hacia un Cambio de Modelo?", *Documento de Trabajo 5.6, VII Informe sobre la Exclusión y Desarrollo Social en España*, FOESA, (PP:1-31)
- http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/23102014144847_4790.pdf
- MORENO ET ALIA (2015): "Nuevos riesgos sociales y las reformas del estado de bienestar", en Moreno, F., Del Pino, E., (coords.), *Desafíos del Estado de Bienestar en Noruega y España. Nuevas políticas para atender a nuevos riesgos sociales*. Madrid, Tecnos, (PP. 11-29).
- OATES, W. E. (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, (PP. 349-373).
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2014): *Informe nº 1035. Informe de Fiscalización sobre las Medidas de Gestión y Control Adoptadas por las CC.AA. para la Adecuada Aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia*, Madrid, TRIBUNAL DE CUENTAS
- <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/alfresco/index.html?entrance=FIS>
- WEINGAST B. R. (2006), *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*, Stanford, Stanford University
- http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153440