

# PROPUESTAS PARA ESPAÑA

## LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN

### AUTONÓMICA

AUTORES:

MARÍA CADAVAL SAMPEDRO  
XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA  
SANTIAGO LAGO PEÑAS  
JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ



# PROPUESTAS PARA ESPAÑA

## LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN

### AUTONÓMICA

AUTORES:

MARÍA CADAVAL SAMPEDRO  
XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA  
SANTIAGO LAGO PEÑAS  
JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ



# ÍNDICE

## RESUMEN EJECUTIVO

1- EL PUNTO DE PARTIDA

2- LA DESCENTRALIZACIÓN ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA COMPARADA

3- ¿HACIA DÓNDE CAMINAR? ALGUNAS CUESTIONES GENERALES

4- SOBRE LA SUFICIENCIA FINANCIERA

5- SOBRE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA

6- LA NIVELACIÓN INTERTERRITORIAL

7- SOBRE LAS CARENCIAS INSTITUCIONALES

8- DESCENTRALIZACIÓN Y ESTABILIDAD FISCAL

9- SOBRE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

10- SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES DE LECTURA

Editado por el Foro Económico de Galicia  
Junio de 2024



## RESUMEN EJECUTIVO



**1.** España ha experimentado una notable transformación institucional, económica y social en el último medio siglo, en el que ha pasado de ser un país altamente centralizado a situarse entre los más descentralizados del mundo. Sin embargo, coexisten desafíos territoriales e institucionales que claman por una amplia agenda reformista.

**2.** Entre los retos que afronta el sistema de financiación de las comunidades autónomas (CCAA) de régimen común hay que destacar los siguientes: a) la escasez global de recursos disponibles, b) las disparidades arbitrarias en la financiación per cápita del sistema, c) la limitada capacidad tributaria y la falta de incentivos para su uso efectivo, d) la excesiva complejidad y dificultad para que la ciudadanía comprenda el sistema y asigne correctamente las responsabilidades políticas y e) los problemas de estabilidad fiscal en el escalón autonómico. Todo ello se enmarca en un débil andamiaje institucional que precisa de una reforma estructural para dar consistencia a la realidad territorial del país. Mejorar la descentralización financiera implica fortalecer las instituciones de gobernanza propias de las CCAA y fomentar una mayor adopción de la “cultura federal” que avance hacia un federalismo cooperativo que promueva la cogobernanza efectiva y solidaria.

**3.** La equidad y la nivelación interterritorial son las áreas más complejas del sistema de financiación. En particular, el consenso político a la hora de decidir si la nivelación debe aplicarse de manera plena o parcial, constituye un punto crucial de cara a las negociaciones de reforma del sistema. En coherencia con esta elección se debe avanzar en relación con el statu quo y el criterio de ordinalidad. Para ello, resulta decisivo identificar y resolver los tres problemas siguientes: a) el sistema de concierto/convenio y, en menor medida, el régimen especial canario, deben revisarse y sus cálculos tienen que adaptarse a las nuevas reglas de redistribución; b) la arbitrariedad resultante en el presente de la aplicación del sistema común ha de ser corregida; y c) la metodología de cálculo de los habitantes ajustados precisa adecuarse para garantizar una distribución más equitativa de los recursos. En este sentido, la propuesta del Ministerio de Hacienda sobre población ajustada va en la dirección correcta, aunque puede mejorarse, por ejemplo, corrigiendo la redundancia de algunas variables.

**4.** El concierto vasco y el convenio económico navarro representan una anomalía sin parangón en el panorama internacional. A diferencia de otros países con estructuras federales, ningún otro gobierno central ha renunciado a su control fiscal en una

parte del territorio, como ocurre en España. La eventual extensión de este modelo a otras CCAA implicaría una redistribución de los flujos fiscales que acabarían por configurar un sistema totalmente diferente del actual y que, posiblemente, amenazaría la viabilidad futura del país. Por ello, es esencial prevenir y evitar que los tratamientos asimétricos sean la semilla de futuros problemas y generen sentimientos y realidades de agravio, de forma que cualquier solución de reforma que se adopte debe ser aceptada desde el ámbito de cada comunidad, pero también desde la perspectiva del conjunto del sistema.

**5.** Un vector complementario de actuación es la reforma e impulso del Fondo de Compensación Interterritorial, con el objetivo de promover la convergencia económica y el reequilibrio territorial, sin perder de vista la

eficiencia y la rentabilidad social de las inversiones públicas.

**6.** Por último y en lo que respecta a los mecanismos extraordinarios de financiación, es necesario fijarse dos objetivos complementarios: a) reducir las posibilidades de acceso hasta su final desactivación y b) facilitar la metabolización del endeudamiento acumulado, asegurando un trato justo y equitativo para aquellas comunidades autónomas que no hayan utilizado los mecanismos o lo hayan hecho en menor medida que las otras. A partir de ahí, es perentorio definir el reparto vertical y horizontal de los objetivos de déficit al albur de la entrada en vigor de las nuevas reglas fiscales europeas, e implementar mecanismos de ajuste más ágiles para adecuar las cuentas autonómicas a la realidad, evitando las distorsiones en la programación financiera autonómica.

## EL PUNTO DE PARTIDA

**1** En los últimos cincuenta años, España ha experimentado un éxito transformador en su arquitectura institucional, su sociedad y su economía. El punto de partida era una dictadura con derechos políticos y civiles minimizados, una estructura administrativa altamente centralizada, un Estado del bienestar muy precario y un desarrollo económico mediocre. En contraste, hoy España se sitúa de forma estructural entre las democracias plenas en el mundo, lidera conquistas en derechos civiles, está más descentralizada que muchos países constitucionalmente federales, se sitúa entre los diez países de la OCDE con mayor gasto social en porcentaje del PIB, y tanto su economía como sus empresas son equiparables a las de otros países avanzados. Aunque la convergencia todavía no haya sido total, en 2022 alcanzó el 86% del PIB per cápita promedio de la zona euro y el 90% del promedio de la UE-27. Pocos Estados han tenido un desempeño tan destacado en un período de tiempo tan corto, a pesar de las crisis económicas y las dificultades políticas encontradas en el camino.

**2** No obstante, España ha experimentado en los últimos quince años una caída en los niveles comparados de productividad; y se ha encontrado con dificultades crecientes en el modelo territorial y en el desempeño institucional. Las urgencias económicas y la creciente

polarización política han consumido recursos y atención, lo que ha contribuido a la ampliación de la agenda de asuntos pendientes y reformas aplazadas.

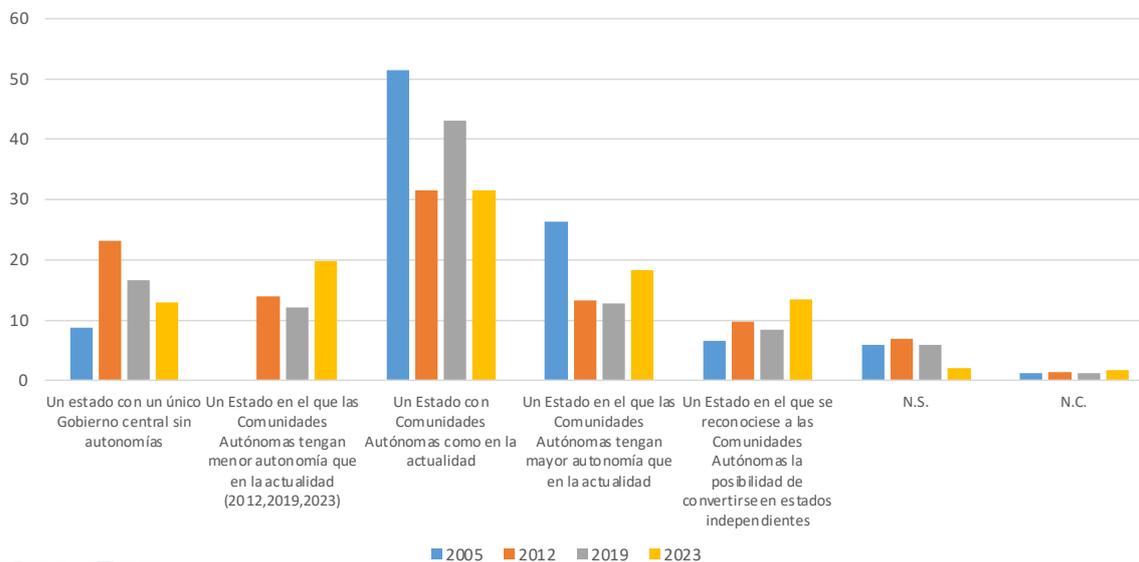
**3** Estos problemas no necesitan rupturas ni revoluciones, pero sí ajustes de profundidad variable y en numerosos ámbitos. Como una obligación derivada de la participación española en el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, las autoridades españolas se han comprometido con un amplio y detallado programa de reformas, a cuyo cumplimiento progresivo se ha condicionado la liberación de los diversos tramos de ayudas y préstamos comunitarios. Otra vez más, Europa es motor de cambio en el país. Sin embargo, en ese ambicioso programa de reformas no se incluyen compromisos en el ámbito de la descentralización o de la gobernanza compartida.

**4** Para contribuir a rellenar este vacío, este documento presenta un conjunto de propuestas de reforma que persiguen mejorar el funcionamiento del sistema autonómico en cinco vectores complementarios: equidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, estabilidad fiscal y gobernanza. Esta es una tarea que afrontamos no desde la defensa de los intereses de ninguna comunidad autónoma en concreto; algo obviamente legítimo, pero que cuenta ya con ejemplos y desarrollos de elevada calidad técnica.

5 Nuestra intención es otra, seguramente más difícil, compleja y susceptible de fuego cruzado entre distintos actores: ofrecer una perspectiva reformista, con dos premisas esenciales. La primera consiste en que, en la medida en que una parte de las propuestas tiene consecuencias distributivas, es fundamental obviar la posición de cada uno y afrontar los asuntos desde una suerte de posición original y bajo una suerte de “velo rawlsiano de ignorancia”, en estos términos: ¿qué propondría usted si desconociera la comunidad autónoma en la que le tocará residir en el futuro? La segunda

premisas es el compromiso con la preservación de dos poderes, dos espacios de decisión y dos comunidades políticas: la estatal y cada una de las autonómicas. De lo que se trata es de mejorar el Estado autonómico, sin retroceder al pasado centralista ni transitar hacia un futuro de lógica confederal, centrífuga o separatista. A nuestro juicio, ambas soluciones extremas quebrarían los equilibrios entre unidad y diversidad que hacen posible la convivencia; y, a la luz de lo que muestran las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (Gráfico 1), van en contra de la fórmula autonómica, que

**GRÁFICO 1. RESULTADOS ENCUESTA CIS SOBRE FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN ESPAÑA ENTRE 2005-2023**



Fuente. Elaboración propia a partir de los estudios del CIS 2610 (2005), 2956 (2012), 3240 (2019) y 3409 (2023).

es la más atractiva para la mayoría de los españoles, aunque su respaldo haya descendido en los últimos quince años y existan intensas diferencias en las preferencias de los ciudadanos en las distintas CCAA.

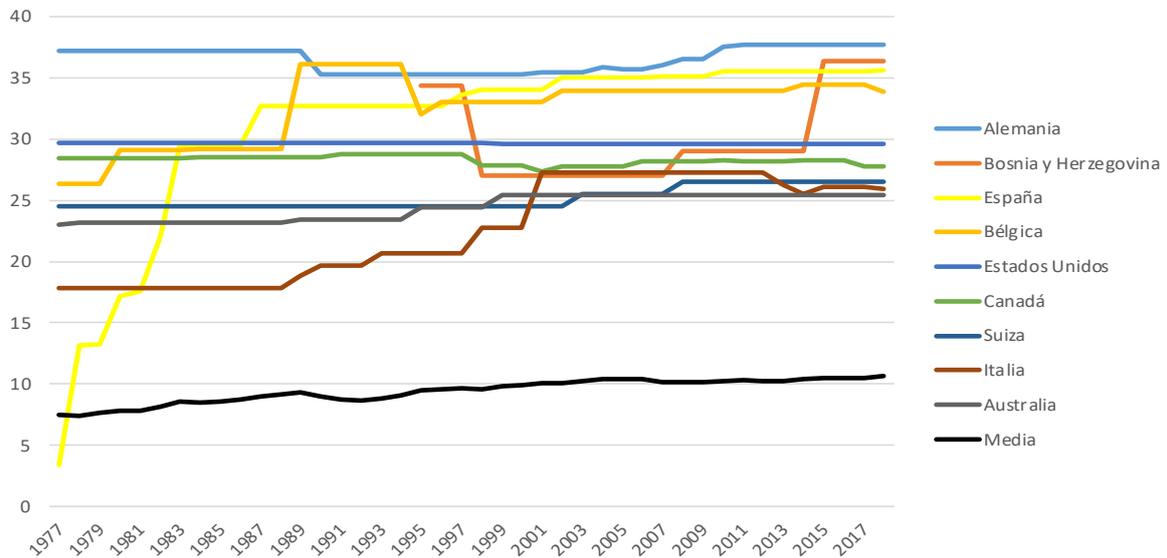
**6** El modelo constitucional español ha reservado para el escalón central de gobierno la definición y control de una legislación básica que opera en múltiples ámbitos y condiciona las competencias Autonómicas, sin olvidar las que se reservan en exclusiva para el propio Estado. Lo primero incluye la cartera de servicios mínimos sanitarios que todas las comunidades deben ofrecer, o el núcleo homogéneo de materias para la configuración de los planes de estudios en los niveles obligatorios de enseñanza, por poner dos ejemplos en sendas competencias concurrentes. Al mismo tiempo, la descentralización de estos servicios públicos permite diversidad de ofertas, en el intento de mejorar la atención a las demandas de la ciudadanía, así como notables diferencias en la forma de proveer los servicios: la divergencia interterritorial en el peso de la enseñanza concertada o la introducción de fórmulas de cheque escolar son demostraciones de ello. Esta variedad posibilita un mejor ajuste a las necesidades y preferencias de la ciudadanía, así como la posibilidad de experimentar con nuevas y, potencialmente, mejores formas de hacer las cosas, lo que también constituye una ventaja destacada de las soluciones descentralizadas.

**7** Los principales programas de transferencias a personas (pensiones y prestaciones por desempleo) siguen en manos del nivel central de gobierno, por medio de un sistema de Seguridad Social fundamentado en el principio de la caja única. En contraste, la provisión de servicios públicos habitualmente asociados con el estado del bienestar y tan importantes para los ciudadanos como la sanidad, la educación, los servicios sociales, la atención a la dependencia o la vivienda están a cargo de las CCAA, que además son responsables de la construcción de algunas infraestructuras, del cuidado del territorio, de la promoción de la cultura, así como de desarrollar las políticas sectoriales. En consecuencia, para una adecuada prestación de servicios básicos para los ciudadanos las haciendas autonómicas han de disponer de recursos suficientes.

## LA DESCENTRALIZACIÓN ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA COMPARADA

**8** De acuerdo con los indicadores convencionales, **España es actualmente uno de los países más descentralizados del mundo en el escalón regional o intermedio de gobierno.** Aunque cualquier indicador sintético está sujeto a discusión y limitaciones, los resultados del más conocido y usado internacionalmente en este ámbito, el Índice de Autoridad Regional (RAI), son ilustrativos: España ha pasado de estar entre los países más centralizados a figurar entre los más descentralizados (gráfico 2).

## GRÁFICO 2. ÍNDICE DE AUTORIDAD REGIONAL (RAI INDEX)



Elaboración propia a partir de datos descargados de <http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority>  
<http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority>

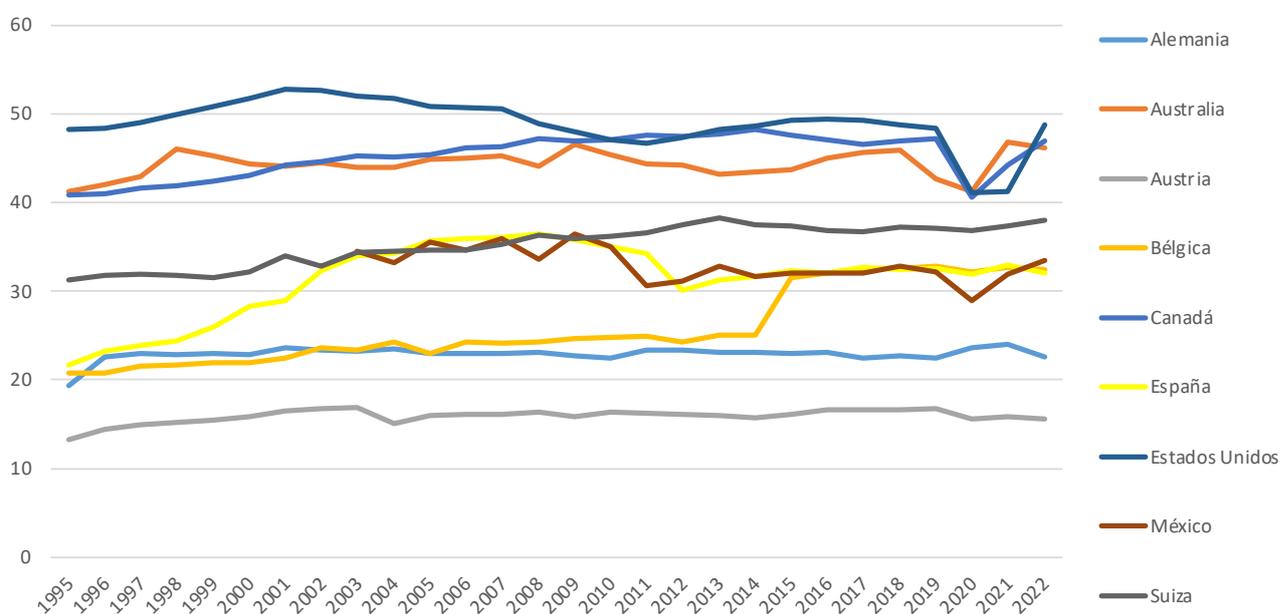
9 Los resultados siguen una tendencia similar cuando se emplean indicadores de descentralización de gastos e ingresos públicos. Cuando se utiliza como referencia el porcentaje del gasto público en manos de los gobiernos subcentrales (intermedios y locales), España se encontraba en la media de los países analizados por el FMI en 1995; actualmente se sitúa entre los diez primeros. Y la descentralización tributaria muestra patrones comparables, llegando a duplicar la media mundial. Este cambio en la posición relativa de descentralización puede atribuirse en exclusiva a la evolu-

ción del peso ganado por las CCAA, ya que la descentralización a escala local apenas ha experimentado variaciones. De hecho, cuando el foco se pone en los gobiernos a escala intermedia o regional, España adelanta posiciones en los rankings. Los gráficos 3 y 4 ofrecen sendas comparativas internacionales que, en el caso de los ingresos, requiere una cualificación. El grado de autonomía fiscal sobre los tributos descentralizados es muy dispar. En un extremo figuran los impuestos propios; en el contrario, las participaciones territorializadas sin ningún tipo de capacidad normativa a escala subcentral.

Para superar esa limitación, la OCDE realiza una estimación del porcentaje de ingresos regionales sobre los cuales existe autonomía para fijar los parámetros impositivos básicos, como son los tipos de gravamen y las deducciones. El últi-

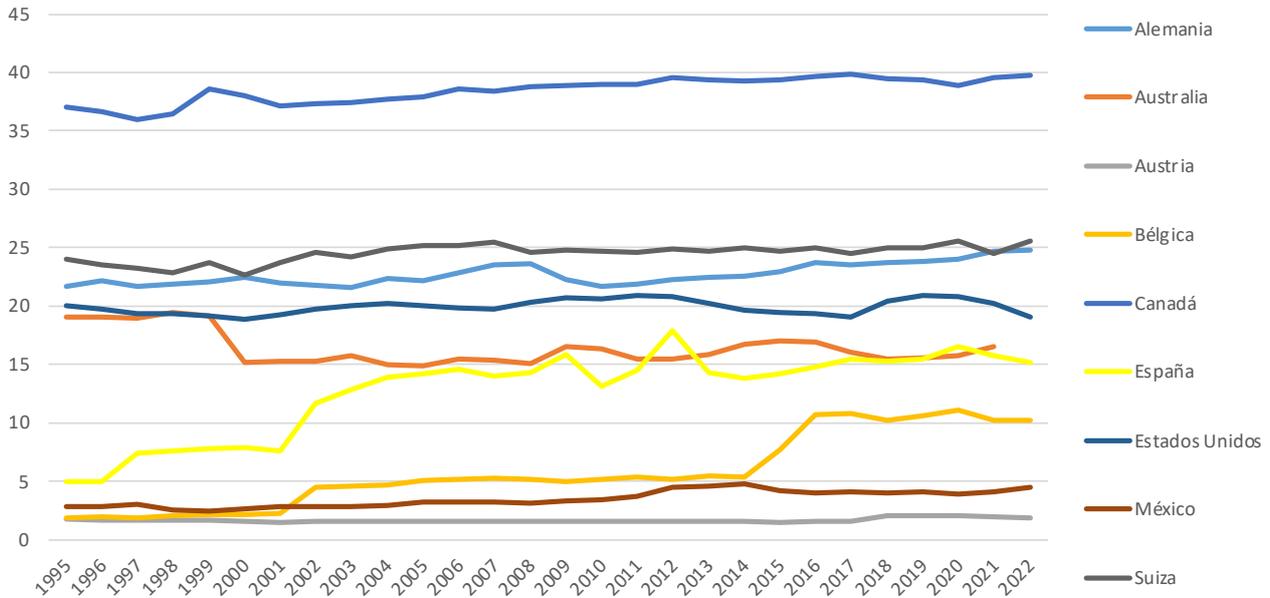
mo dato disponible corresponde a 2021. Teniendo en cuenta este índice, España supera claramente a Alemania y lidera la descentralización tributaria efectiva en el seno de la Unión Europea (gráfico 5).

**GRÁFICO 3. PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO EN MANOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE**



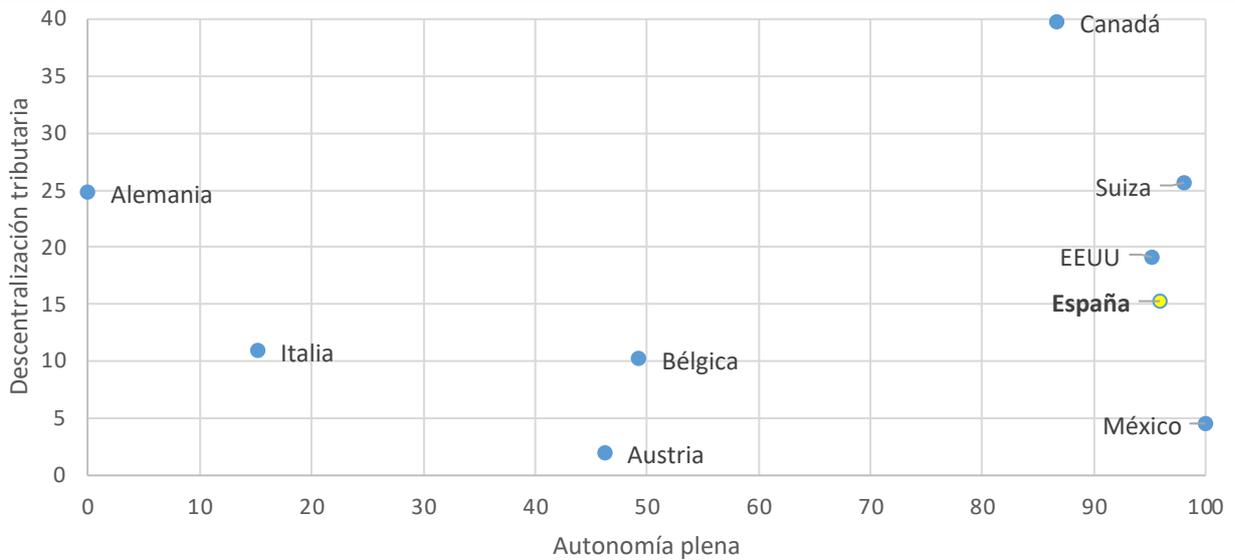
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.  
[OECD Fiscal Decentralisation Database - OECD](#)

### GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE IMPUESTOS EN MANOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.  
[OECD Fiscal Decentralisation Database - OECD](#)

### GRÁFICO 5. GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA Y CAPACIDAD NORMATIVA PLENA EN 2022



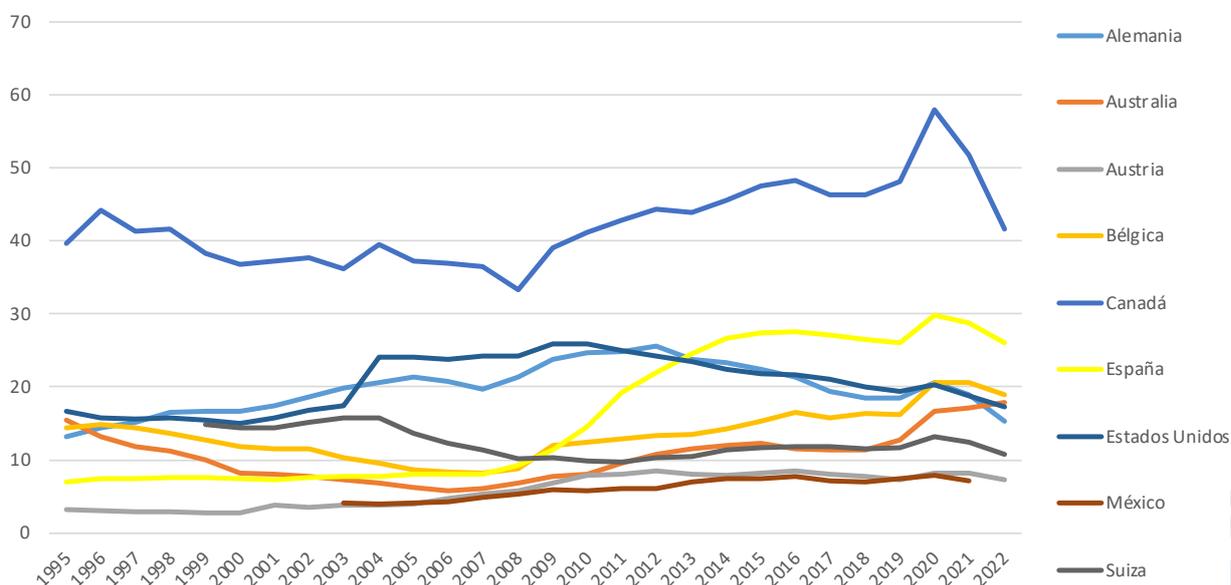
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.  
[OECD Fiscal Decentralisation Database - OECD](#)

**10** Los gobiernos intermedios españoles ocupan el segundo puesto, tras Canadá, en cuanto al volumen de deuda acumulada expresado como porcentaje del PIB (gráfico 6). Dada la asunción de funciones básicas del Estado del bienestar por parte de las autonomías, tras la disminución de la recaudación tributaria debido al impacto de la crisis financiera, los pasivos financieros se han incrementado de manera considerable. Para el año 2022, representaron en promedio el 26% del PIB, diez puntos por-

centuales más que Alemania y nueve por encima de Estados Unidos.

**11** Las cifras aportadas en este apartado revelan la intensa descentralización que ha realizado España en las cuatro últimas décadas, hasta conseguir aproximarse a las cuatro federaciones con mayor tradición (Canadá, Estados Unidos, Suiza y Australia) en los indicadores de naturaleza financiera. Como veremos posteriormente, es en los aspectos políticos e institucionales donde el camino que resta es más largo.

**GRÁFICO 6. DEUDA PÚBLICA REGIONAL SOBRE PIB EN LOS PAÍSES DE LA OCDE**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.  
[OECD Fiscal Decentralisation Database - OECD](#)

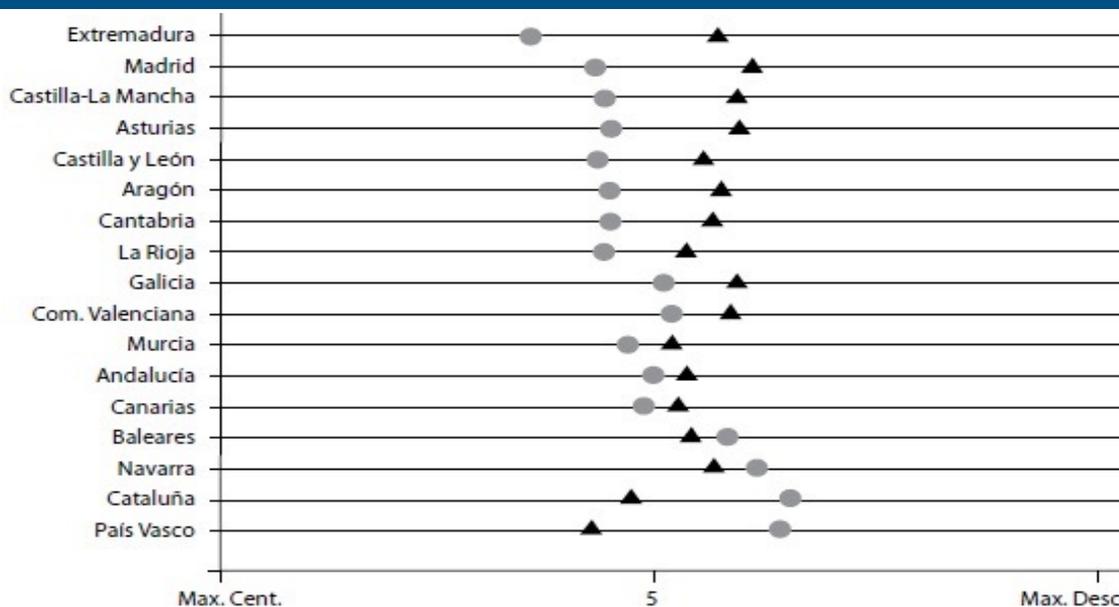
## SOBRE LAS ASIMETRÍAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO

**12** El modelo autonómico español actual no es simétrico. No lo es *de iure*, ni lo es *de facto*; no lo es en competencias de gasto, ni lo es en lo organizativo. Pero donde la asimetría se manifiesta con especial intensidad es en el lado de los ingresos: comunidades forales con una explícita singularidad constitucional y con su propio sistema tributario y una participación extremadamente limitada en la función de nivelación; Canarias, también con una especialidad constitucional y europea de naturaleza fiscal; Illes Balears,

con una forma incipiente de régimen fiscal especial; y las demás comunidades con un modelo común.

**13** Así las cosas, es importante tener en cuenta tanto la experiencia propia como la internacional en el tratamiento de las soluciones asimétricas. Por un lado, las diferencias entre las comunidades autónomas sobre el grado de descentralización preferido invitan a estudiar las ventajas de un ajuste más preciso a los deseos de los ciudadanos que residen en cada territorio (Gráfico 7)<sup>1</sup>. Por otro, la evidencia empírica internacional advierte de las tensiones políticas adicionales que

**GRÁFICO 7. PERCEPCIONES DEL STATU QUO Y PREFERENCIA SOBRE EL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA (MEDIAS AUTONÓMICAS)**



Fuente. Fernández-Albertos y Lago (2015)

1- La percepción de descentralización entre las comunidades autónomas es notablemente heterogénea para un nivel similar; la distancia entre descentralización real y percibida varía en función de las aspiraciones de sus ciudadanos (cuando la preferencia por una mayor descentralización es muy intensa la situación real se ve más centralista, y al revés) pero también influyen otros factores dependientes de las estrategias de movilización de los partidos.

puede generar la percepción de privilegios y agravios comparativos. Por tanto, es fundamental evitar que las asimetrías puedan generar sentimientos de agravio y se conviertan en semilla de problemas futuros: las soluciones deben responder así a un doble control, el de cada comunidad y el del conjunto del sistema.

### ¿HACIA DÓNDE CAMINAR?: ALGUNAS CUESTIONES GENERALES

**14** Todos los países federales debaten periódicamente sobre sus finanzas descentralizadas; esto no es algo exclusivo de España ni de los españoles. Una estructura de gobierno federal, como lo es la española más allá de nominalismos, es inherentemente más compleja que una centralizada; y genera espacios políticos con preferencias y agenda propias no siempre coincidentes. Este es un precio a pagar por disfrutar de las ventajas del autogobierno y la autonomía. Pero España todavía carece de un ámbito político reglado en el que poder sustanciar estos debates, algo que es un déficit mayor. El Senado cuenta con una Comisión General de las Comunidades Autónomas en las que éstas están presentes, pero no pueden participar en las decisiones; la última palabra, además, en la aprobación de las leyes y otros procedimientos, la tiene el Congreso de los Diputados<sup>2</sup>. Y ni la Conferencia de presidentes ni el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) cuentan con medios suficientes y el soporte jurídico apropiado.

**15** Existe un amplio consenso sobre los principales problemas del sistema de financiación autonómica, debidamente identificados en la literatura académica y en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica publicado en 2017. Además del débil andamiaje institucional ya apuntado, estos problemas se pueden agrupar en cinco categorías: la insuficiencia global de recursos; la arbitrariedad en las disparidades observadas en la financiación por habitante ajustado; la escasa autonomía tributaria y los escasos incentivos para su uso al alza; la complejidad y, por ende, la dificultad para que los ciudadanos comprendan el sistema y asignen adecuadamente las responsabilidades políticas; y los problemas de estabilidad fiscal en el escalón autonómico.

**16** Un sistema de financiación óptimo debería proporcionar recursos potenciales suficientes para prestar los servicios públicos descentralizados en todos los territorios; libertad a los gobiernos para introducir matices de calado en la combinación de gastos e ingresos; y claridad para que los ciudadanos asignen correctamente las responsabilidades de cada nivel de gobierno y que por tanto la rendición de cuentas funcione. Esta correcta atribución de competencias es clave para que opere con eficacia el juego político, castigando a los malos gestores o a los que se alejan de las preferencias mayoritarias, y premiando a los que lo hacen mejor.

*2- Con dos excepciones: la aplicación del artículo 155 de la Constitución Española, la aprobación de la concreción anual de las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

**17** Dado el alto grado de descentralización alcanzado, en el futuro el acento debe ponerse en la calidad más que en la cantidad, es decir, en que el sistema funcione mejor. Preservar la capacidad operativa, la defensa de los intereses comunes y la visión global del nivel central es crucial. Como hemos visto, este nivel garantiza el cumplimiento de la función redistributiva interpersonal, y es apropiado que así sea. Además, la racionalidad y eficiencia en la gestión y control de ciertas competencias sugieren que no todas deben ser transferidas a las comunidades autónomas: por economías de escala, por las externalidades implicadas, o por evitar fragmentaciones del mercado común -español y europeo- particularmente distorsionantes.

**18** En este momento, ampliar el autogobierno no consiste necesariamente en aumentar el volumen de gasto en manos autonómicas. Por la posición comparada que ya ha alcanzado España en comparación a los países de referencia y porque eso puede suponer muy poco si la legislación estatal es restrictiva en su uso. Existe un intenso debate entre los especialistas sobre lo que debe ser considerado básico y que, por tanto, la Constitución reserva como garantía para la administración central. Sin embargo, en muchas ocasiones, una interpretación extensiva de las normas restringe la capacidad de acción de las CCAA en sus competencias de desarrollo y ejecución. Con todo, hay un ámbito sobre el que conviene reflexionar. La experiencia internacional indica que la regulación del espacio local forma parte habitualmente de las competencias del nivel subcentral de gobierno, pero no es así en

España, donde sigue rigiendo un régimen de “carácter bifronte” (estatal y autonómico), en expresión del Tribunal Constitucional. Una mínima reflexión indica además que, con la configuración actual, la diversidad organizativa local ya es la norma en España.

**19** Los estudios demoscópicos elaborados de forma regular por el Centro de Investigaciones Sociológicas y el Instituto de Estudios Fiscales acreditan que una mayoría de la ciudadanía desconoce la asignación de competencias de gasto e ingreso, incluso aunque hablemos de servicios tan relevantes como la sanidad o la educación, o de impuestos como el IRPF o el IVA. Esta falta de conocimiento repercute en un menor control democrático y una limitada responsabilidad política. Es perentorio tomar medidas que ayuden a que el sistema autonómico sea más transparente y sea entendido mejor. Algunas son sencillas (diferenciar en los tickets de compra el tramo de IVA autonómico, o identificar la parte autonómica en las retenciones de las nóminas y otros rendimientos sujetos al IRPF); otras requieren algo más de tiempo y recursos (programas en centros educativos, actividades de divulgación...). Pero no hay que orillar la propia complejidad del sistema actual: la futura revisión del sistema de financiación de régimen común debería perseguir la simplificación como un objetivo principal.

**20** El sistema foral no tiene parangón en los países federales de referencia hoy. Es inaudito que el gobierno federal renuncie a ejercer su poder tributario en una parte del territorio a cambio de una transferencia negociada de recursos anual. Esta configuración

es más propia de estructuras confederales, como la Unión Europea, que de federaciones; o de otras épocas históricas anteriores a la contemporánea. No obstante, es innegable que el llamado bloque constitucional da fundamento a esta solución en el País Vasco y Navarra. Cuestión distinta es la aplicación práctica del sistema. Existe un amplísimo consenso académico en la idea de que, con el método de cálculo que viene utilizándose, el cupo vasco y la aportación navarra están muy infraestimados. Incluso con un esfuerzo fiscal ligeramente inferior, ambos territorios cuentan con una financiación per cápita sustancialmente mayor que las CCAA de régimen común. Esta disparidad genera agravios comparativos entre ciudadanos y administraciones autonómicas, complicando la búsqueda de consensos en otras áreas como la nivelación interterritorial.

**21** Respetando el sistema de concierto, sería posible calcular mejor la contribución del País Vasco y Navarra a las competencias no asumidas y, en particular, a la nivelación interterritorial. De hecho, el régimen común y el foral podrían y deberían generar resultados similares. En la medida en que ese cálculo más preciso conllevaría un fuerte incremento en el importe del cupo vasco y la aportación navarra, sería razonable pensar en un periodo transitorio para suavizar el efecto financiero.

## **SOBRE LA SUFICIENCIA FINANCIERA**

**22** El principio de suficiencia aborda la adecuación de ingresos y gastos en las CCAA, la distribución de

recursos entre niveles gubernamentales, el cumplimiento de acuerdos sobre asignación de recursos y la atención a necesidades estimadas. El acuerdo de financiación que entró en vigor en 2009 resultó insuficiente tras el impacto de la Gran Recesión, especialmente intenso y duradero en el caso de España. Un sistema estructuralmente suficiente debiera haber proporcionado flexibilidad para adaptarse a la coyuntura, y autonomía dinámica para responder a los cambios en las variables básicas a lo largo del tiempo, ambos guiados por los principios de suficiencia y equilibrio vertical. Como lo establecido no funcionaba, provocando un agudo deterioro de las finanzas autonómicas durante lo más intenso de la crisis, desde el año 2012 el Gobierno de España optó por crear una serie de mecanismos extraordinarios ad hoc de financiación; en especial, el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y el Fondo de Facilidad Financiera (FFF). Abordaremos de nuevo este punto al tratar la vuelta a los mercados de las CCAA que hicieron un uso más intensivo de estos mecanismos. En contraste, en el curso de la pandemia, la Administración General del Estado asumió como responsabilidad garantizar que los Gobiernos autonómicos contasen con recursos suficientes para afrontar la inédita situación. El escudo financiero desplegado a través del Fondo extraordinario COVID-19 para el ejercicio 2020 con una asignación de 16.000 millones de euros tuvo continuidad en los ejercicios siguientes: la línea COVID (6.974 millones de euros) y el Fondo extraordinario COVID (13.466 millones de euros) en 2021, y la compensación por la liquidación negativa del sistema de financiación autonómica de

2020 (4.040 millones de euros), a la que podría sumarse la compensación por la pérdida de IVA en 2017 (3.063 millones) en 2022. Además, aunque con cierto retraso, cabría computar las transferencias procedentes de los Fondos Next Generation EU. Estos recursos adicionales permitieron despejar transitoriamente la situación, pero el problema estructural de suficiencia financiera sigue presente.

**23** Esa estrategia de mejora de la suficiencia global debe partir de tres ideas fundamentales. En primer lugar, la Administración central no dispone de recursos excedentarios. Al contrario, las Administraciones Públicas (AAPP) españolas padecen un problema de déficit estructural, cuya corrección es necesaria para recuperar margen de maniobra fiscal y, en todo caso, va a ser exigida por las nuevas reglas fiscales, aprobadas ya por el Parlamento Europeo. Además, la hacienda central deberá afrontar en los próximos años las presiones derivadas del envejecimiento de la población, la digitalización, el cambio climático y la transición energética, así como la búsqueda de una cierta autonomía estratégica, lo que implica mayores gastos en defensa y en política industrial. En segundo lugar, las mejoras en la eficiencia del gasto público y la reconsideración de programas y políticas que no superen umbrales mínimos de rentabilidad social pueden aumentar la suficiencia efectiva. En tercer lugar, el aumento de los recursos para las comunidades autónomas no puede venir de la mano de un mero incremento en las transferencias. Es esencial promover de manera más clara la cultura de la responsabilidad fiscal y reducir las expectativas

de que siempre es posible obtener más recursos sin tener que asumir los costes políticos asociados a los tributos. La alternativa radica en dotar a las haciendas autonómicas de mayor capacidad fiscal, y, por tanto, lograr una distribución más equilibrada de la misma entre los distintos niveles de gobierno. Esta conclusión está estrechamente vinculada con la que se aborda posteriormente sobre la autonomía tributaria y la visibilidad y claridad del sistema de financiación. El avance en la suficiencia financiera de las CCAA debería estar vinculada a una reforma del sistema tributario español que permita recaudar de forma más justa y eficiente, y atender a otros objetivos más allá de los meramente recaudatorios.

## **SOBRE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA**

**24** Como hemos visto, España acredita el mayor grado de descentralización tributaria a escala regional o intermedia entre los países de la Unión Europea. No obstante, también en este frente se debe avanzar en aspectos cualitativos. En particular, se requieren modificaciones de naturaleza técnica para garantizar que la autonomía pueda ejercerse de forma efectiva, y que dicho ejercicio sea transparente para la ciudadanía. Los principales ajustes se centran en los siguientes aspectos.

**25** En primer lugar, reemplazar las actuales participaciones en IVA e impuestos especiales por tramos autonómicos, opción ya contemplada en el Libro Blanco de 2017. Las decisiones sobre estos tramos serían tomadas de manera colegiada por parte de las CCAA,

para evitar la fragmentación tributaria en un mercado unificado, que iría además a contracorriente de la tendencia y la legislación en la Unión Europea. Aunque esta solución plantea algunas dudas, no son irresolubles. Por ejemplo, hasta que se establezcan instituciones más adecuadas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera podría ser el foro de debate entre las CCAA. Además, se podría establecer una mayoría cualificada que evitase la necesidad de unanimidad<sup>3</sup>: en el caso de que una comunidad no estuviese de acuerdo con un aumento de los tipos en el tramo autonómico, tendría la posibilidad de compensar a sus ciudadanos mediante rebajas en otras figuras autonómicas de decisión propia. Dada la capacidad recaudatoria de IVA e impuestos especiales, los gobiernos autonómicos contarían con una herramienta muy útil, y el gobierno central podría cerrar definitivamente la puerta a nuevas demandas de transferencia de recursos, lo que elevaría la responsabilidad fiscal de las autonomías. Además, la visibilidad de los impuestos sobre el consumo mejoraría la percepción de los ciudadanos sobre quien adopta las decisiones tributarias.

**26** En segundo lugar, en el ámbito del IRPF resulta necesario que las decisiones de los ejecutivos autonómicos se trasladen a las retenciones a los ciudadanos y a los pagos a cuenta con la misma velocidad y transparencia que cuando las decisiones afectan al tramo estatal. Hoy existe una asimetría y retraso inasumibles, lo que desincentiva el uso de la autonomía. Además, los ciuda-

danos deben ser informados con claridad en sus nóminas y demás ingresos de la parte de la retención que va a financiar competencias autonómicas; y los programas de ayuda y las declaraciones deben mostrar nítidamente que nos hallamos ante dos impuestos que conviven bajo el mismo paraguas legal y la misma denominación, pero que corresponden a dos poderes tributarios distintos.

**27** En tercer lugar, las CCAA están llamadas a tener un rol relevante en la gestión de las figuras tributarias nuevas o reformuladas al abrigo de “reforma fiscal verde” que deberían aparecer en la reforma integral del sistema fiscal español. Además, es razonable que tengan autonomía sobre la regulación de las tasas, por ejemplo, para el copago sanitario.

**28** En la tributación sobre la riqueza debería hacerse un esfuerzo simplificador y buscar acuerdos transversales entre los grandes partidos sobre el futuro de estos impuestos en España. Y en estos acuerdos hay que tener presentes tres ideas. Primera, ningún país mantiene simultáneamente tres tributos personales sobre la riqueza de tipo general: impuesto sobre patrimonio, sobre grandes fortunas y sobre sucesiones y donaciones. Segunda, la normativa actual está obsoleta y abandonada por el legislador básico, con parámetros tributarios y escalas en clara disonancia con los países de nuestro entorno. Tercera, la descentralización de impuestos con bases móviles requiere la introducción de suelos

*3- Dado que las modificaciones tributarias y financieras han de hacerse por medio de una norma con rango de ley, quedaría pendiente la garantía de tramitación y aprobación en el Congreso y en el Senado de los acuerdos que se alcanzasen.*

o niveles mínimos de tributación en todas las autonomías, como de hecho se hizo en el momento en que comenzó el proceso (1997).

**29** Finalmente, se debería mejorar significativamente el cálculo de las llamadas recaudaciones normativas<sup>4</sup>, porque son importantes para el funcionamiento interno del modelo, incidiendo particularmente en las dimensiones de suficiencia y equidad.

**30** En paralelo, deberíamos avanzar en la participación autonómica en las labores de gestión tributaria; hoy fundamentalmente en manos de una agencia tributaria estatal (AEAT) que sigue percibiéndose como una agencia ajena a las autonomías. A nuestro juicio, el objetivo final debería ser contar con una suerte de “Agencia federal” para todos los tributos estatales y compartidos, que operase de forma unificada, con criterios técnicos y autonomía, pero con participación de las comunidades en sus órganos de dirección y en la orientación estratégica, sin que ello implique un fraccionamiento del sistema tributario, para no introducir indeseados efectos en términos de eficiencia recaudatoria y equidad.

## LA NIVELACIÓN INTERTERRITORIAL

**31** La dimensión de la nivelación interterritorial es la más compleja de todas las del sistema de financiación. Porque más allá de las dificultades técnicas, chocan los distintos criterios de

justicia distributiva y los intereses de las diferentes CCAA. La nivelación acaba significando reparto, y eso conlleva ganadores y perdedores. De lo que se trata, por tanto, es de entender donde se encuentran los principales problemas en este frente y las implicaciones de las diversas soluciones.

**32** Comenzando por los problemas, destacan tres. El primero es la inequidad entre los resultados del sistema foral y, en menor medida, del régimen especial canario, y el sistema de régimen común. Los recursos de los gobiernos autonómicos son significativamente mayores en el primer caso para un esfuerzo fiscal similar o incluso inferior. Esto genera sentimientos de agravio comparativo que contaminan el debate y dificultan la convivencia. Es fundamental que la discusión sobre la reforma no eluda las realidades que se derivan de estas asimetrías. En este sentido, es necesario discernir entre la parte del tratamiento especial que se puede justificar y la que no. Debería establecerse un camino para corregir las inequidades injustificables y acercarnos a la situación deseada, incluso si el horizonte temporal para lograrlo es prolongado. No se trata de cuestionar el sistema de concierto o convenio, que otorga plena autonomía tributaria, también para la administración de los impuestos, a los territorios forales. Sin embargo, es imperativo reconfigurar el cupo vasco y la aportación navarra con criterios y resultados homologables a los del modelo común al final del período de transición que se determine.

4- Las recaudaciones normativas intentan determinar los ingresos teóricos o capacidad fiscal que tendría cada comunidad si utilizase la normativa común (si no usase su capacidad normativa); estas cantidades son las utilizadas para calcular compensaciones mediante los fondos de redistribución.

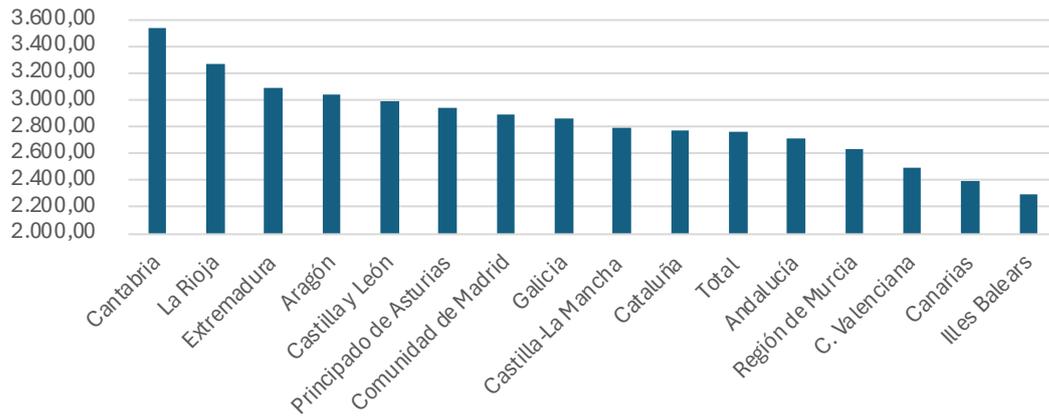
**33** El segundo problema mayor en el ámbito de la nivelación interterritorial es la arbitrariedad en los resultados del sistema común. En el gráfico 8 podemos observar las diferencias en financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas de las CCAA de régimen común para el ejercicio de 2021. El coeficiente de variación alcanza el 11% y la diferencia entre la comunidad mejor y peor financiada la diferencia supera el 50% de los recursos que se le asignan a esta última. La Comunidad Valenciana sólo llega al 70% de los recursos por habitante ajustado de Cantabria. No hay un conjunto de razones objetivas detrás de estos resultados. No existe una correlación (ni negativa ni positiva) entre el nivel de PIB per cápita de una Comunidad y su financiación por habitante. Es decir, las regiones más ricas no cuentan con más recursos, pero las más pobres tampoco<sup>5</sup>. Las comunidades autónomas más pequeñas tienden a presentar mejores resultados, aunque no es el caso de Murcia. El menor dinamismo demográfico o una población más envejecida parecen asociarse con una financiación más alta, pero tampoco es una correspondencia unívoca. Los resultados finales no obedecen a ninguna regla clara. Es verdad que el sistema asume que la prestación de los servicios públicos es más costosa en algunos territorios por su envejecimiento relativo, su insularidad o la dispersión de la población, por ejemplo.<sup>6</sup> Este es un modelo razonable de asignación de capacidades financieras para igualar entre territorios en función de sus necesidades

objetivas. Pero la importancia que se le da a estos factores explica una parte relativamente pequeña de las diferencias en la financiación per cápita. Observamos en el gráfico 9 que esta conversión tiene un efecto menor. Y un modelo perfeccionado debería permitir la igualación plena de la financiación por habitante ajustado, explicándose justamente la distancia a la financiación per cápita por el efecto de esas variables de ajuste a los costes o a las necesidades. En la actualidad, no es así: existen diferencias en la financiación por “habitante ajustado” que no obedecen a ninguna regla objetiva, sino que son el resultado arbitrario de la historia. En particular, de los recursos que se gastaban en cada Comunidad Autónoma en el momento en el que se realizó cada traspaso de competencias y de la capacidad política de cada gobierno autonómico a la hora de negociarlos. Como de facto existían diferencias en el despliegue del mapa de servicios en la España centralizada y las negociaciones no produjeron resultados idénticos, se consolidaron en el sistema disparidades arbitrarias que la llamada cláusula del statu quo ha traído hasta nuestros días, sin que se haya hecho demasiado por corregirlas. Es más, en cada negociación del modelo común se incorporaron restricciones o soluciones ad hoc que mantenían esas diferencias. La próxima revisión del sistema debería eliminar esta arbitrariedad, considerando períodos transitorios suficientes para evitar choques financieros bruscos en las CCAA que actualmente son más beneficiadas.

5- Aunque el gráfico también hace posible contextualizar algunas manifestaciones de responsables autonómicos: tanto Madrid como Cataluña muestran una financiación por habitante ajustado superior a la media de las CCAA de régimen común.

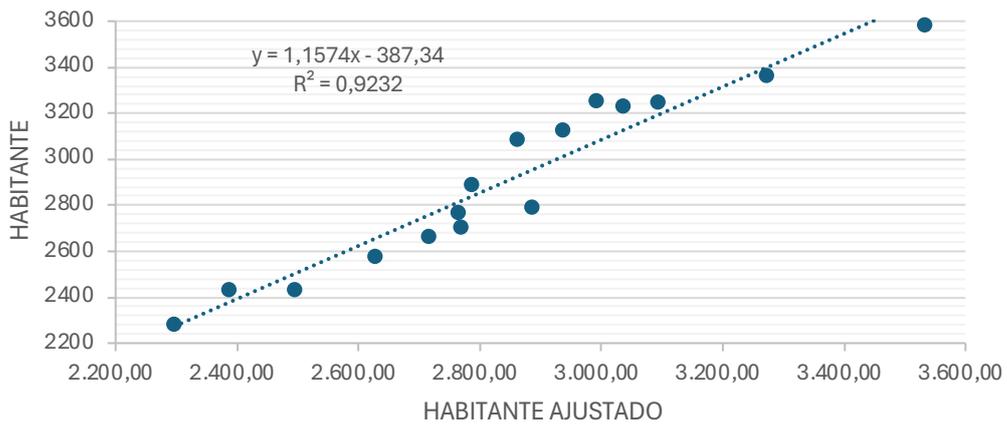
6- En términos técnicos, el sistema habla de “habitantes ajustados”: si en un territorio los sobrecostes por unidad de prestación o las necesidades por habitante son superiores a la media, sus habitantes ajustados serían mayores que sus habitantes de derecho.

### GRÁFICO 8. FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA POR HABITANTE AJUSTADO, 2021 (EUROS)



Fuente. Liquidación del Sistema de Financiación Autonómica, 2021. Ministerio de Hacienda, 2023.

### GRÁFICO 9. FINANCIACIÓN HOMOGÉNEA POR HABITANTE Y POR HABITANTE AJUSTADO, 2021 (EUROS)



Fuente. Liquidación del Sistema de Financiación Autonómica, 2021. Ministerio de Hacienda, 2023.

**34** El tercer y último asunto para resolver atañe a la metodología empleada para calcular los habitantes ajustados. Existe un amplio consenso académico sobre la posibilidad de mejorar estos cálculos, objetivando el listado de factores a considerar y su correspondiente ponderación. En diciembre de 2021, el Ministerio de Hacienda envió a las CCAA una propuesta de cálculo de la población ajustada que fundamentalmente consiste en que se cambien las ponderaciones de algunos elementos y la introducción de alguna variable correctora adicional, entre las que se incluye la despoblación. Parece un buen comienzo que el Ministerio contemple la población ajustada para calcular las necesidades de gasto, más aún porque defiende aumentar los tramos de población a considerar en sanidad, la inclusión de la educación infantil y la superior/universitaria para educación y la consideración de personas paradas sin prestación a la hora de computar los servicios sociales. Para el resto de los servicios se rebaja la ponderación. Estando de acuerdo en lo esencial sobre esta propuesta, la nueva variable despoblación, que no es más que una combinación de la superficie y población ya consideradas hoy, sería redundante e innecesaria. En todo caso, **una oficina técnica independiente y con recursos suficientes en el seno del CPFF sería la mejor opción para dirimir estas cuestiones y otras similares, como la estimación de la capacidad fiscal o las recaudaciones normativas.**

**35** La discusión sobre nivelación no concluye con lo expuesto anteriormente. Existe un aspecto fundamental e intrínsecamente político que aún no ha sido resuelto. Hasta 2009 el sistema estaba presidido de forma más o menos expresa por la noción de la nivelación plena o absoluta. Esto es, se buscaba garantizar un volumen de recursos suficiente para todos los territorios, para hacer posible una provisión similar de los servicios descentralizados. Aunque en la práctica se producían las arbitrariedades antes referidas, la realidad es que esta lógica hizo que la descentralización no generase diferencias entre territorios por las divergencias existentes en su capacidad fiscal relativa, a excepción del caso de los forales. La reforma de 2009 introdujo un cambio parcial al anterior enfoque, alineándose con lo establecido en el Estatut catalán revisado unos años antes. Se introdujo la noción de nivelación parcial, mediante la distinción entre servicios públicos esenciales (sanidad, educación y servicios sociales) y el resto. Solo los primeros serían objeto de nivelación. Si se hubiera aplicado este criterio, se debería observar una correlación positiva y estadísticamente significativa entre capacidad fiscal per cápita de un territorio y su financiación per cápita. En consecuencia, se vería una menor reordenación de las comunidades autónomas desde el ranking de recaudación por habitante hasta el ranking de financiación total por habitante. Sin embargo, el criterio fue desactivado en la propia reforma mediante la introducción de una se-

rie de fondos y compensaciones que, en términos relativos, dejaban las cosas de manera muy similar a la situación previa<sup>7</sup>. La necesidad de consenso explica ese juego de compensaciones. La extrema complejidad del sistema también dificultó la simulación precisa de los resultados de la reforma, lo que, a su vez, ayudó a su aceptación inicial y contribuyó a la posterior decepción de algunos responsables autonómicos cuando se conocieron los datos reales de la primera liquidación del nuevo sistema.

**36** En la próxima reforma del sistema se debe adoptar una postura más coherente. Es decir, discutir abierta y claramente si el criterio para la nivelación debe aplicarse a todos los servicios (nivelación plena) o solo a una parte de ellos (nivelación parcial)<sup>8</sup> y, si fuese este segundo supuesto, determinar y motivar cuáles han de ser dichos servicios. Una vez que se haya tomado una decisión sobre el camino a seguir, es imperativo mantener la coherencia con esa elección. La realidad de los países federales muestra que cada país opta por una solución diferente, influenciada por su origen, historia, consensos alcanzados y valores constitucionales. Por ejemplo, el modelo federal estadounidense carece de un sistema explícito de nivelación, permitiendo que cada estado disponga de los recursos que es capaz de generar, aunque algunos programas federales generen efectos limitados de igualación. En contraste, el modelo australiano opta por la nivelación plena, basándose en cálculos

técnicos independientes de necesidades y costes. Alemania, Canadá y Suiza, por otro lado, ofrecen soluciones intermedias, cada una de ellas con sus características específicas.

**37** Dicho lo anterior, hay que recordar que la idea de la nivelación plena es la que se adoptó en el inicio del proceso de descentralización en España, cuando se asumió de manera natural que cada servicio descentralizado debería ir acompañado de la financiación necesaria para cubrir el coste efectivo; y que la autonomía política y el autogobierno deberían coexistir con la capacidad de ofrecer servicios públicos similares en toda España, manteniendo la igualdad en el esfuerzo fiscal realizado por los ciudadanos.

**38** En paralelo al grado de nivelación, hay que tomar decisiones sobre el respeto al statu quo y el llamado criterio de ordinalidad. En que lo que atañe al primer punto, nuestra posición es que solo tiene sentido defenderlo en términos absolutos. Es decir, que los ingresos totales de ninguna comunidad pueden caer como consecuencia de la reforma. Pero no es razonable defender que se mantengan los recursos por habitante ajustados respecto a la media. Porque en ese caso será imposible aproximar a todas las CCAA en recursos por habitante ajustado. En lo que se refiere al criterio de ordinalidad o no reordenación, será más fácil de aceptar por todos si se define en negativo: que ninguna comuni-

7- Aunque se introdujeron más de 9.000 millones adicionales, todas las CCAA recibieron más recursos y las posiciones relativas apenas mudaron, si bien es cierto que las peor tratadas por el sistema mejoraron más.

8- O bien si deben compensarse todas las diferencias entre recaudación y necesidades de gasto o sólo una proporción de estas.

dad autónoma pueda perder posiciones al comparar los rankings de ingresos propios e ingresos totales, algo que es compatible con que a todos se les garantice la misma financiación por habitante ajustado, lo que podría servir como un punto de encuentro razonable entre posiciones divergentes en la actualidad.

**39** Para dar respuesta a las incógnitas expresadas, se pueden establecer distintos modelos. Uno con equidad máxima, que respete el principio de no reordenación de las comunidades; el otro que responda a las preferencias de las comunidades autónomas más ricas, atendiendo al criterio de nivelación parcial. El primer supuesto respondería a un criterio único, con operatividad sencilla. Todos los recursos, excepto los que financian competencias homogéneas, serán distribuidos entre las comunidades en función de las unidades de necesidad, o población ajustada. Según esta premisa y con datos de 2021, serían necesarios 3.318 millones de euros adicionales en el sistema, para que todas las regiones alcancen la financiación media resultante del sistema actual<sup>9</sup>, sin modificar el cálculo de los habitantes ajustados y, al mismo tiempo, manteniendo la financiación de las comunidades con mejores resultados. Si, en cambio, se optase por un modelo de nivelación parcial y ordinalidad limitada, hay dos criterios básicos de partida: la nivelación parcial de las necesidades de gasto gracias al Fondo de Nivelación, y el mantenimiento de un porcentaje de capacidad tributaria propia que reproduciría la primera parte de la mecánica del modelo de 2009 hasta la aplicación del Fondo de Garantía de los Servicios Fundamentales. Las mayores ganadoras de este cambio

serían las regiones con mayor capacidad tributaria y la financiación final por habitante ajustado mostraría una ordenación en función de la capacidad tributaria. La transición hacia un modelo como este debiera contar con un fondo inicial que en trabajos previos estimamos en 3.000 millones de euros anuales, hasta llegar al ajuste buscado en, aproximadamente siete años. El monto transitorio resultante es similar al que ha calculado recientemente Fedea, que cifraba en 3.029 millones de euros para un fondo complementario de financiación con el que las comunidades con financiación por habitante ajustada inferior al 100% transitarían hasta la aprobación del nuevo modelo de financiación autonómica, momento en el que esos recursos, financiados al 100% por recursos del Estado, se integrarían en el modelo general. Es decir, en cualquiera de las simulaciones y estimaciones aquí referidas se parte de la insuficiencia de recursos que el nuevo sistema debe abordar y aportar.

### **SOBRE LAS CARENCIAS INSTITUCIONALES**

**40** La mejora en la descentralización financiera en España requiere avanzar en dos frentes complementarios: el fortalecimiento de las instituciones de gobernanza propias de los países descentralizados y una mayor penetración de la llamada “cultura federal”, concepto que engloba el principio de lealtad institucional, el reconocimiento de la existencia de comunidades políticas superpuestas, la que forma la ciudadanía del país y las que componen los residentes en cada uno de sus territorios, y la aceptación de la diversidad.

<sup>9</sup>- Sin tener en cuenta el efecto del régimen especial canario.

**41** En la actualidad, adolecemos de debilidades y carencias en los foros políticos y técnicos necesarios para la gobernanza de un sistema multinivel y multilateral. En el diseño constitucional, la clave de bóveda para esta función podría haber sido el Senado, si se hubiera configurado de otra forma. Sin embargo, ha operado como una cámara de segunda lectura, con competencias limitadas, un sistema de elección de miembros menos proporcional que el Congreso y una sobrerrepresentación de las provincias -ni siquiera de las CCAA- de menor densidad demográfica. La prueba de estrés que ha supuesto la pandemia ha reflejado con meridiana claridad que se carece de soporte institucional adecuado para canalizar tanto el conflicto como la cooperación entre niveles de gobierno, así como entre las propias CCAA. Ha evidenciado la urgente necesidad de contar con instituciones de cogobernanza propias, similares a las de los países con estructura federal. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) es otro ejemplo palmario de lo que decimos. Si bien en la ejecución de los programas, y en el ámbito de las competencias que le son propias, tanto las CCAA como las Corporaciones Locales desempeñan un papel relevante y proporcional a su participación en el gasto, en la definición de los objetivos y en el diseño de ejes y programas su contribución ha sido mínima y en todo caso subordinada a la decisión de la administración central, que ha tenido siempre la última palabra.

**42** Considerando la dificultad objetiva de llevar a cabo una reforma constitucional a corto o medio plazo,

dadas las condiciones de polarización partidaria y de opinión pública, lo más pragmático y realista a nuestro juicio es reforzar en recursos humanos y materiales, así como el contenido y alcance, funcionamiento y reglas de decisión las herramientas ya existentes. Por consiguiente, **resulta imperativo basarse en los elementos de gobernanza multinivel del Estado Autonómico que ya operan, en algunos casos por encima de lo que podría exigírsele; en particular, la Conferencia de presidentes y el Consejo de Política Fiscal y Financiera.** Elementos que carecen de una norma con rango de ley que las respalde, establezca las condiciones de las convocatorias, defina sus competencias y precise de manera clara la forma de adoptar acuerdos. **Consideramos que el impulso de una ley de gobernanza autonómica que aborde estas cuestiones permitiría dar un salto de nivel en la articulación federal.**

**43** Mientras el Senado no ostente la condición de cámara de representación territorial, las reuniones de la Conferencia de presidentes deberían ganar en regularidad y frecuencia, para convertirse en el eje central de la discusión política a alto nivel sobre cuestiones con repercusión en el ámbito autonómico. Por su parte, el CPFF desempeña ya un papel con cierto respaldo normativo. Un ejemplo es el que le asigna la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, donde se le encomienda informar sobre las propuestas globales de déficit y deuda, así como su asignación individualizada a cada comunidad. No obstante, requeriría una reforma de su reglamento interno para garantizar que la

aprobación de las propuestas que se le someten cuenta con mayorías más amplias que en la actualidad, permitiendo que las comunidades autónomas desempeñen un rol relevante: actualmente, el Gobierno central cuenta con la mitad de los votos. Además, **si se aspira a que pueda organizar el trabajo técnico que acompañe a la discusión sobre la reforma del sistema de financiación o su implementación anual, se hace necesario dotar al CPFF de recursos materiales y humanos, con personal funcionario del Estado y de las CCAA, considerablemente mayores para poder asumir dicha responsabilidad. Algunas experiencias de otros países federales pueden ayudarnos a definir el camino.**

**44** Fomentar la cultura federal efectiva constituye un proceso lento y complejo. Para que funcione, es esencial que la ciudadanía, los partidos políticos y los agentes sociales desarrollen y adopten identidades duales que les permitan visualizar la realidad territorial desde la perspectiva tanto de su comunidad autónoma de origen, con problemas e intereses particulares, como desde la del conjunto del país. Solo desde una visión integral es posible alcanzar acuerdos equitativos y reconocer los agravios comparativos que requieren correcciones más urgentes. Actualmente, las opiniones públicas en cada comunidad autónoma tienden a percibir, de forma mayoritaria, discriminación frente al res-

to, lo que resulta objetivamente imposible con carácter universal. La existencia de ese organismo independiente de carácter técnico al que hacíamos referencia en el punto anterior, capaz de elaborar informes objetivos sobre la realidad autonómica en el ámbito financiero, podría ayudar a acotar y objetivar los términos del debate<sup>10</sup>. Por su parte, la lealtad vertical y mutua entre los distintos niveles de administración es condición sine qua non para el buen funcionamiento del sistema. De nuevo, las condiciones institucionales de la gobernanza pueden favorecer esta práctica, si crean espacios en los que la colaboración sea necesaria y las soluciones son fruto de un ejercicio de corresponsabilidad.

## DESCENTRALIZACIÓN Y ESTABILIDAD FISCAL

**45** El Estado autonómico no está abocado a la insostenibilidad fiscal si las cosas se plantean bien. Un Estado de estructura financiera federal presenta una gobernanza financiera más compleja que un Estado unitario, en tanto que el número de gobiernos que adoptan decisiones aumenta y, con ello, hace falta más diálogo y coordinación. Por eso necesitamos reglas claras para el reparto de los objetivos de déficit; diálogo y lealtad mutua entre los diferentes niveles de gobierno a la hora de diseñar los escenarios de consolidación presupuestaria y,

*10- La existencia de preferencias territoriales diversas es un fenómeno que fundamenta la propia existencia de un modelo federal. Sin embargo, las preferencias se modelan y modifican. En este sentido, los sistemas de comunicación son fundamentales. Evitar que grupos significativos de ciudadanos, en función por ejemplo de sus opciones lingüísticas, tengan condiciones de práctico monopolio de la oferta informativa puede ser un bien público necesario para que la cultura federal se mantenga.*

en lógica consecuencia, penalizaciones automáticas para el incumplidor que no tenga una justificación razonable para las desviaciones de su déficit al alza; deberíamos eliminar del modelo los instrumentos que puedan generar expectativas de laxitud presupuestaria. Lo anterior pasa por una revisión de la legislación de estabilidad presupuestaria, de un cambio de actitudes por ambos lados en el diálogo entre el gobierno central y los autonómicos, y de una solución para que todas las CCAA puedan abandonar los mecanismos extraordinarios de liquidez y volver a los mercados.

**46** La propuesta que está hoy encima de la mesa, fruto de los acuerdos para la investidura, es la condonación del 20% de la deuda del FLA a Cataluña (se sobreentiende fácilmente que es un umbral, no un porcentaje exacto e inmutable), generalizable al resto de CCAA, incluso a aquellas que no han accedido a los mecanismos o lo han hecho en cuantía menor, también las de régimen foral. Siendo pragmáticos, **si esta quita parcial de la deuda se hace por el mismo importe per cápita en todas las CCAA podría solventar las críticas de agravio comparativo que ya han sido formuladas, porque esa quita parcial sería, en esencia, un apunte contable: a todos los españoles se les eliminaría de forma simultánea un pasivo (en las cuentas autonómicas) y un activo (en las cuentas estatales) de la misma cuantía. La deuda pública consolidada del Reino de España sería idéntica tras una operación que podría justificarse apelando a un error de cálculo en la intensidad de la Gran recesión y su impacto sobre las finanzas autonómicas. Como**

vimos antes, ante un choque acumulado sobre el PIB similar, la respuesta dada por la Administración central fue muy diferente y generó resultados opuestos: enorme salto en la deuda en la recesión de 2009-2013 frente a (casi) equilibrio presupuestario en la pandemia.

**47** No obstante, esa quita parcial planteada no es la panacea. Primero, porque habrá que revisar el marco de estabilidad presupuestaria para las CCAA y los instrumentos para hacer frente a crisis intensas futuras sobre las finanzas autonómicas a fin de que la quita no genere expectativas de nuevos rescates mañana y pérdida de credibilidad en los mercados hoy. Segundo, porque la quita parcial resultaría insuficiente para que comunidades especialmente endeudadas con el FLA, como la Comunidad Valenciana o Cataluña, puedan volver a los mercados: continuarían enfrentándose a primas de riesgo muy sustanciales. Parece inevitable que una solución definitiva al problema vaya a requerir acuerdos de reestructuración que deberían discutirse en el seno del CPFF.

**48** El nuevo marco de gobernanza económica de la Unión Europea vendrá marcado por tres elementos principales:

- Las nuevas reglas fiscales mantienen los límites tradicionales de la deuda y el déficit públicos en el 60% y 3%, respectivamente, pero con un enfoque individualizado y asimétrico para la determinación de la senda que conduzca hacia el equilibrio.

- La tasa de crecimiento del gasto neto primario se convierte en el indicador de control clave y objetivo, sustituyendo al déficit estructural.

- Se apuesta por un enfoque plurianual, con un horizonte de hasta siete años para los planes fiscales, que serán evaluados mediante pruebas de estrés y análisis estocásticos sobre la dinámica de la deuda pública.

Ante este nuevo panorama, España tiene la responsabilidad de presentar un plan ambicioso de consolidación fiscal, centrado en establecer objetivos claros, medidas concretas, reformas e inversiones destinadas a estabilizar las cuentas públicas, a través de un enfoque global y consolidado, que incluya a las haciendas subcentrales. Pero, sobre todo, requiere contar con la implicación de las comunidades autónomas en su formulación, desde el inicio.

**49** Para tratar de afrontar esta situación podría actuarse a través de soluciones similares a las acordadas en la Unión Europea: sendas individualizadas de aproximación a los valores objetivo de déficit y deuda; el crecimiento del gasto neto primario como instrumento de control de la evolución del déficit estructural; planes plurianuales (a cuatro o siete años) de equilibrio para las comunidades incumplidoras. Adicionalmente, debería combinarse con la creación de fondos de estabilización autonómicos individuales que permitan generar colchones financieros en la fase alcista de la coyuntura para garantizar la financia-

ción de servicios públicos esenciales. En todo caso, la reforma de la financiación autonómica es un factor de contexto capital para que las nuevas reglas fiscales tengan el efecto deseado. Más autonomía y capacidad fiscal para las comunidades autónomas, eliminar situaciones de infrafinanciación y dar un margen ante las nuevas necesidades y demandas estructurales en servicios públicos fundamentales, así como para dotarse de fondos de estabilización que suavicen la dinámica del gasto a corto plazo. Todo ello acompañado de una revisión exhaustiva de eficiencia en el gasto público que tenga en cuenta el impacto del envejecimiento poblacional y otros retos transversales.

## **SOBRE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL**

**50** La igualdad de acceso a los servicios públicos y el objetivo de solidaridad conviven con lo dispuesto en el artículo 158.2 de la Constitución Española que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, pensó un Fondo de Compensación (FCI) con destino en gastos de inversión y el objetivo de abordar el reequilibrio interterritorial. En una primera etapa, desde el año 1984 hasta 1990, todas las comunidades autónomas fueron beneficiarias del FCI. Durante el período que transcurre entre 1990-2001, accedieron al FCI las regiones Objetivo nº1, haciendo coherente la política regional interna con la que se vinculaba a los Fondos Europeos. A partir de 2001 se entró

en una tercera etapa, cuando el FCI se desglosa en dos: Fondo de Compensación y el Fondo Complementario, cuya cuantía toca techo en 2007, 1.338 millones de euros y, a partir de ese momento cae considerablemente hasta que se congela entre 2014-2023 alrededor de los 432 millones de euros. El FCI se ha convertido en un instrumento cuantitativamente menor y su función ha sido en la práctica asumida por los fondos europeos de desarrollo regional, de cuantía muy superior y con procedimientos de diseño y gestión más adecuados a los fines declarados.

**51** Si queremos que el FCI sea un mecanismo eficaz para impulsar la convergencia interregional en España, sin perder de vista la eficiencia y rentabilidad social de las inversiones públicas, debemos reformarlo. Una reforma que debe partir del reconocimiento del contexto que es definido por dos elementos. Primero, en los últimos quince años la convergencia interregional en PIB per cápita ha entrado en un período de indefinición; y frente a lo que había sucedido en el medio siglo anterior, la productividad del trabajo muestra signos de divergencia. Segundo, los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia carecen de perspectiva regional y prescinden del criterio de convergencia.

**52** Por tanto, proponemos recuperar la función original del FCI, configurándolo como un auténtico Fondo Interterritorial de desarrollo regional (FIDER), para lo que se precisarían algunos cambios de calado en su regulación (Lago Peñas et al., 2015). En particular, los siguientes:

- Los recursos asignados al FCI deberían incrementarse de forma sustancial, hasta alcanzar a corto plazo el 1% de los ingresos no financieros del Estado y a plazo medio duplicar este porcentaje.

- Como expuso la Comisión para la reforma del Sistema de Financiación Autonómica, la base de cálculo del FCI debiera estar ligada directamente al PIB o a los ingresos no financieros del Estado. En todo caso, una variable de amplia base, con escasa variabilidad cíclica y que no dependa, como sucede en la actualidad, de una variable muy afectada por las decisiones de organización de las actividades de inversión por parte de los organismos públicos centrales.

- Las CCAA beneficiarias serían todas aquellas en que el nivel de renta por habitante fuese inferior al promedio español, controlando por los errores de salto.

- Las variables de distribución de los fondos entre las CCAA beneficiarias deberían redefinirse para priorizar las finalidades perseguidas por el FIDER, en línea con lo expuesto en Lago-Peñas et al (2015).

- De la experiencia de la gestión de los fondos europeos de desarrollo regional es posible incorporar fórmulas y prácticas eficientes: la necesidad de que las inversiones estén ligadas a un proyecto de desarrollo consistente, con un horizonte a medio y largo plazo; una planificación plurianual; una evaluación y control de los proyectos que garantice no solo la transparencia sino

también la eficiencia en el uso de los fondos, etc.

- Por último, el CPFF y la Conferencia de presidentes son los foros en los que deben tomarse las decisiones sobre las grandes líneas estratégicas de actuación para promover la eficiencia, la sostenibilidad, el desarrollo económico, social y territorial con la dosis necesaria de solidaridad interterritorial.

## SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

**53** En definitiva, los problemas relativos al modelo de financiación autonómica pueden ordenarse en cuatro vectores:

- La insuficiencia de recursos, que requiere una solución poliédrica de reducción de déficit presupuestario, reequilibrio vertical y horizontal, cumplimiento de acuerdos sobre asignación de los recursos del sistema de financiación autonómico y el grado de atención a las necesidades de gasto correctamente estimadas. La suficiencia del sistema ha fallado en flexibilidad y autonomía, por lo que el nuevo sistema debe adoptar una dinámica responsable por parte de los gobiernos regionales.
- La autonomía tributaria, que no debe confundirse con capacidad fiscal, debe potenciarse a través de la eliminación de la ilusión fiscal, el uso

de potestades tributarias y las modificaciones señaladas en los principales impuestos, al tiempo que se dote al sistema de mayor transparencia y simplicidad.

- La revisión del sistema debe eliminar las inequidades y arbitrariedades existentes de manera paulatina y calculada, con períodos transitorios que eviten choques financieros. Las diferencias en la financiación por habitante ajustado injustificadas deben desaparecer y responder a factores objetivos y ponderaciones adecuadas. Una oficina técnica independiente sería ideal para abordar estas cuestiones.

- El sistema confederal resultaría un error económico y político, además de abrir un debate innecesario, que debe centrarse en adecuar el modelo existente a las necesidades de todas las comunidades autónomas para que cumplan con la prestación de servicios. El sistema de concierto/convenio debe revisarse y adaptarse el cálculo del cupo/aportación a unas nuevas reglas de juego redistributivo.

- Ante la falta del marco de gobernanza multinivel propio de los países federales, es fundamental reforzar los mecanismos actuales: Conferencia de presidentes, Consejo de Política Fiscal y Financiero y conferencias sectoriales: Un andamiaje institucional que, además, conviene asentarlos en una cultura de federalismo cooperativo.





## RECOMENDACIONES DE LECTURA



1. Cadaval-Sampedro, M., Fernández Leiceaga, X., Lago Peñas, S. (2022) “Economía política del federalismo fiscal español: a la espera de una reforma de la financiación autonómica” en 10 años de gestión pública intergubernamental en Iberoamérica: Finanzas, instituciones y nuevos retos, IEF, pp. 91-112.
2. De la Fuente, A. (2020a). “Una mini reforma de urgencia de la financiación autonómica para una mejor respuesta a la crisis” Fedea Policy Papers - 2020/05.
3. De la Fuente, A. (2020b). “Por una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad.” Fedea Policy Papers 2020-02. Actualizado en agosto de 2023.
4. De la Fuente, A. (2024). Financiación autonómica y local, Apuntes 2024/04, Fedea.
5. Díaz, M, Marín, C., Martínez, D. (2023). “El saldo estructural de las Comunidades Autónomas, 2021-2022”, Fedea, Estudios sobre la Economía Española 2023-22.
6. Lago Peñas, S. (2021). 40 años de descentralización en España (1978-2018): Balance y perspectivas. FUNCAS.
7. Lago Peñas, S. (2023). “La deuda de las Comunidades Autónomas: evolución reciente y perspectivas” Cuadernos de información económica 293.
8. Lago Peñas, S.; Martínez-Vázquez, J. (Dir.) (2015). “La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuesta”, Papeles de Economía Española, 143.
9. Lago Peñas, S.; Vaquero, A. (2016). Descentralización y sistema tributario: lecciones de la experiencia comparada. Madrid: Fundación Impuestos y Competitividad.
10. Lago Peñas, S.; Fernández Leiceaga, Sánchez, P; Álvarez Corbacho, X. (2015). Fondo de Compensación Interterritorial: Análisis y propuestas de reforma. INAP.
11. Lago Peñas, S.; Fernández Leiceaga, X.; Vaquero, A. (2017). “Spanish Fiscal Decentralization: A Successful (but Still Unfinished) process”, Environment and Planning C: Politics and Space, 35(8).
12. López-Laborda, J. Martínez-Vázquez, J. Monasterio, C. (2023): “Spain”, en Tremblay, J. F. (Ed.): The Forum of Federations Handbook of Fiscal federalism. Palgrave.
13. Marín, C. y Martínez López D. (2024): “Fiscal stabilization, debt sustainability and public spending in subnational governments. The case of the Spanish Regions”, Fedea Estudios sobre la Economía Española, 2024/02.
14. Martínez-Vázquez, J.; Lago Peñas, S. (Dir.) (2020). Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
15. Onrubia, J. (2016). “Financiación autonómica y administración tributaria: una propuesta de modelo integrado de gestión.” FEDEA Policy Paper 2016-21.
16. Pérez, F. (Dir.) (2015): Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades. FBBVA

17. Pérez, F.(dir), Mollá, S., Pérez, J.S. y Pérez, J.A. (2017). Suficiencia financiera de las CCAA y Estado de bienestar, IVIE.
18. VV. AA. (2017). Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, Ministerio de Hacienda.
19. VV.AA. (2021). Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada, Ministerio de Hacienda.
20. Zabalza A. (2021). "The provision of public services under conditions of financial stress: Evidence from Spanish autonomous communities". Hacienda Pública Española/Review of Public Economics, 236(1), 65–104.



SOCIOS



**//ABANCA**

El Foro Económico de Galicia es una plataforma de transferencia de conocimiento en materia económica desde las empresas y universidades gallegas a la sociedad y a los espacios de decisión pública. El Foro integra a profesores e investigadores, empresarios y directivos representativos de los diferentes sectores y áreas de Galicia, y periodistas gallegos de referencia.

Editado por el Foro Económico de Galicia  
Junio de 2024