

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

INFORME

**UNA NUEVA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**por **Alain Cuenca**

Profesor Titular de Economía Aplicada, Universidad de Zaragoza

RESUMEN

En el año 2017 se ha iniciado la sexta reforma de la financiación autonómica de régimen común. Tras describir los primeros pasos y los principales aspectos del sistema vigente, en este trabajo se analizan los elementos del modelo de financiación que deben ser reformados: la suficiencia de recursos, la autonomía tributaria y la corresponsabilidad, la nivelación y finalmente las reglas de estabilidad y la deuda. Cabe esperar que a lo largo de 2018 culmine el proceso con la implementación de un nuevo modelo.

ABSTRACT

In 2017 the negotiation of a new reform of the financing model of the Autonomous Communities has been initiated. According to the established agenda, the negotiation will be come to an end in 2018. After outlining the first steps of the negotiation process and main aspects of the current system, this paper analyses the crucial questions which require a reform: the adequacy of resources, tax autonomy and fiscal co-responsibility, the equalisation and, finally, the rules of stability and public debt.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**I. INTRODUCCIÓN**

La agenda política del año 2017 se abrió con el comienzo de los trabajos para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (CCAA). Se trataría, caso de culminarse, de la sexta reforma desde que en 1986 se aprobó el primer sistema de financiación “definitivo”. En este artículo me propongo describir los elementos esenciales del proceso en curso, comenzando por el novedoso procedimiento elegido. Después expondré los principales elementos del modelo vigente recogido en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante Ley 22/2009) y en el tercer epígrafe analizaré los asuntos que están sobre la mesa de negociación.

**II. EL PROCEDIMIENTO**

Por primera vez la reforma se ha iniciado mediante un acuerdo de la conferencia de presidentes regulada en el artículo 146 de la Ley 40/2015 que se celebró el 17 de enero de 2017<sup>1</sup>. A dicha reunión no asistieron los presidentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ni de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Entre otros acuerdos, se adoptó el referido a “*sostenibilidad del Estado de Bienestar y la reforma de la financiación autonómica*”, cuyo título, vinculando los servicios propios del Estado de Bienestar con la financiación de las CCAA muestra la importancia de lo que se dirimirá.

El primer punto del citado acuerdo crea una “Comisión de Expertos” integrada por los que se propongan por el Estado y uno por cada Comunidad Autónoma y cada Ciudad con Estatuto de Autonomía. Se encomienda a dicha comisión *los análisis necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación autonómica que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos*.

La Conferencia de Presidentes marcó claramente los principios sobre los que debe fundamentarse el nuevo modelo de financiación. También encargó a la comisión de expertos que tratara el gasto sanitario y su reflejo en el modelo propuesto, así como el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal. Menos claro resulta el citado acuerdo en la cuestión del gasto en servicios vinculados a la dependencia, porque se incluye, pero creando a su vez otra comisión.

Conscientes de que la reforma del sistema de financiación es un asunto de hondo calado político que no puede resolver una comisión de expertos, los Presidentes señalan que el informe de ésta será estudiado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano en el que se sitúa la necesaria negociación de la reforma, y en el que están representados los titulares de hacienda de todas las CCAA y del gobierno central.

Naturalmente, la reforma de la Ley 22/2009 y de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) ha de aprobarse

1. El citado artículo establece: “La Conferencia de Presidentes es un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas y está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla”. A título de anécdota cabe señalar que en la documentación de la citada reunión del 17 de enero de 2017, luce un membrete que reza: “Conferencia de Presidentes autonómicos”, que no se corresponde con la denominación legal.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

en el parlamento de la Nación, lo que introduce una novedad relevante respecto de los procesos de negociación anteriores. Hasta ahora, el gobierno central contaba en el parlamento con una mayoría suficiente para que se aprobaran las leyes necesarias, de modo que lo acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) era trasladado fielmente a la legislación. Ahora nos encontraremos con una situación nueva: lo que acuerde el gobierno central con las CCAA podría ser alterado legítimamente por el parlamento. Ciertamente, un pacto entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español –que participan en los gobiernos de todas las CCAA de régimen común excepto Canarias y Cataluña- daría una mayoría parlamentaria suficiente para garantizar que lo acordado en el seno del CPFF se materializa en las leyes correspondientes.

Tras la Conferencia de Presidentes se creó la comisión de expertos mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero, en el que además de los catorce miembros propuestos para las CCAA participantes y los dos propuestos por las ciudades de Ceuta y Melilla, el Estado designó a cinco expertos, entre los que figuraba quien la preside<sup>2</sup>. Así se conforma una comisión de 21 miembros, una dimensión poco adecuada para elaborar un informe<sup>3</sup>. Los Presidentes reunidos en Conferencia quisieron que cada comunidad autónoma tuviera un representante, pero el Consejo de Ministros desoyó ese mandato al crear la comisión y constituyó en su seno una “Ponencia” de siete miembros, con cuatro representantes del gobierno central y tres que debían elegirse entre los dieciséis expertos de las CCAA y ciudades con Estatuto de Autonomía.

En su reunión constitutiva del 23 de febrero, los miembros de la comisión designados por las CCAA mostraron su sorpresa por la creación de una única ponencia y por su composición, por lo que declinaron elegir a tres de entre ellos. En consecuencia, en la segunda reunión (7 de marzo) se acordó que la ponencia sería abierta a todos los expertos que quisieran asistir. *De facto* por tanto, la comisión trabaja en plenario, aunque la mayoría de las reuniones se denominan “ponencia”.

En consecuencia, el procedimiento para la reforma se resume en las siguientes fases:

- i) Informe de la comisión de expertos que deberá emitirse antes del 10 de agosto de 2017;
- ii) Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre la reforma (para el que no hay plazo);
- iii) Tramitación de las leyes correspondientes en el parlamento de la Nación y
- iv) Aceptación en Comisión Mixta bilateral por cada comunidad autónoma, en su caso.

Nótese que el acuerdo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera no es un requisito ineludible, lo que sí es imprescindible según la jurisprudencia constitucional es que se inicie la negociación y se intente dicho acuerdo<sup>4</sup>.

En suma, se ha elegido un procedimiento deliberadamente dilatado en el tiempo, que en el mejor de los casos culminará a lo largo de 2018. Más de un año para reformar el sistema de financiación autonómica es el tiempo que se necesitó la última vez. Entonces

2. El citado acuerdo no se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado. Puede verse la composición de la comisión aquí: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20170210.aspx#FINANCIACION>

3. En las reformas de 1996 y de 2001 se elaboró igualmente con carácter previo un dictamen por una comisión de expertos. En el primer caso fueron cuatro personas designadas por el CPFF, y en el segundo fueron ocho miembros designados por el gobierno central.

4. Véase por ejemplo la STC 13/2007

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

se inició con un informe del Gobierno al CPFF (mayo de 2008) y concluyó en diciembre de 2009 con la aprobación del modelo por las Comisiones Mixtas de todas las CCAA de régimen común y paralelamente de la Ley 22/2009, aunque sus efectos financieros se aplicaron al propio ejercicio corriente.

En esta ocasión, además, los trabajos se han iniciado sin representación de la Comunidad Autónoma de Cataluña. La ausencia de esa comunidad en la comisión de expertos no impide que participe activamente en la siguiente fase, en el seno del CPFF. De hecho, Cataluña está representada indirectamente por el experto nombrado a propuesta de la Comunidad Autónoma de I. Baleares, que ha sido designado de común acuerdo entre ambos gobiernos. A mi juicio, reformar el sistema sin contar con la Generalitat de Cataluña presentaría un grave riesgo de acentuación de las tensiones secesionistas. Sin embargo, la solución no será sencilla, dado que el citado experto ha adelantado su propuesta de un sistema de doble vía, que podría tener difícil encaje en el marco de la LOFCA y de la Constitución<sup>5</sup>.

**III. EL MODELO VIGENTE**

La última reforma se instrumentó mediante la Ley 22/2009 y la correspondiente modificación de la LOFCA. Con el fin de contextualizar los trabajos en curso, se describen a continuación los principales elementos del modelo vigente. La esencia de cualquier sistema de financiación regional se concreta en tres conceptos: necesidades de gasto, capacidad tributaria y mecanismos de nivelación. Así, las necesidades de gasto se financian con dos fuentes de recursos: la capacidad tributaria y la transferencia que complementa la primera (nivelación). Si la capacidad tributaria que se otorga a cada Comunidad autónoma no alcanza para financiar sus necesidades de gasto, recibirá una transferencia positiva. Si por el contrario la capacidad tributaria cedida excede las necesidades de gasto, la transferencia será negativa. Veamos cada uno de estos tres conceptos con más detalle.

**1. Necesidades de gasto**

En la Ley 22/2009 las necesidades de gasto se determinaron sumando a la financiación real que tuvo cada Comunidad en el año base, los recursos adicionales que se pactaron a tal fin. Partir de lo que se tiene no es un método científico para calcular lo que se necesita gastar en materias tan importantes como la sanidad, la educación, los servicios sociales y otros, pero es el que se viene aplicando en la práctica desde 1986. La Ley 22/2009 se refiere a necesidades de “financiación” precisamente porque renuncia a calcular las necesidades de gasto reales. Lo que subyace es el método del coste efectivo al que fueron traspasados en cada momento los medios para prestar los servicios, de tal manera que cuando una comunidad asumió determinada competencia, recibió los recursos necesarios para prestarla en idénticas condiciones. Este método se consolida en cada ronda negociadora con la aportación de recursos adicionales más o menos generosos<sup>6</sup>. En la última, el artículo 5.1 de la Ley 22/2009 garantizó expresamente el respeto del *statu quo*, esto es, que ninguna comunidad autónoma pierde recursos con el cambio de sistema.

5. El País, 23 de febrero de 2017: [http://politica.elpais.com/politica/2017/02/22/actualidad/1487794954\\_389141.html](http://politica.elpais.com/politica/2017/02/22/actualidad/1487794954_389141.html)

6. Para una descripción de las cinco reformas anteriores, véase Bandrés y Cuenca (2016)

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****2. Capacidad tributaria**

La capacidad tributaria incluye tributos propios y tributos cedidos. Los primeros no forman parte del sistema propiamente dicho y recaudan cantidades en torno al 1,6 por ciento de los recursos de las CCAA. Por su parte, los tributos cedidos pueden agruparse en las siguientes categorías.

i) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuesto sobre sucesiones y donaciones, tributos sobre el juego y tasas afectas a los servicios transferidos. Estos tributos están cedidos en su totalidad y con una amplia capacidad normativa autonómica.

ii) Impuesto sobre hidrocarburos (en su tramo autonómico) e impuesto especial sobre determinados medios de transporte, también cedidos al 100 por cien y con cierta capacidad normativa, aunque se recaudan por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT).

iii) Tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), con capacidad normativa sobre la tarifa, el mínimo personal y familiar y para el establecimiento de deducciones. Las Comunidades disponen del 50 por ciento del IRPF en el año 2009, aunque el ejercicio de la capacidad normativa, tanto por el gobierno central como por las CCAA, ha alterado desde entonces el porcentaje de cesión efectiva.

iv) Finalmente, se incluye en la capacidad tributaria el 58 por ciento del rendimiento del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y de los impuestos especiales de fabricación (cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y labores del tabaco) y el 100 por cien del rendimiento del impuesto sobre la electricidad (II.EE).

El sistema atribuye a las CCAA la recaudación de los impuestos cedidos en términos normativos, de tal modo que la recaudación real, por encima o por debajo del valor teórico o normativo, se atribuye en exclusiva a la comunidad autónoma correspondiente si ejerce su capacidad legislativa en ese ámbito.

Mención aparte merece el impuesto sobre el patrimonio porque quedó fuera del sistema sin ser un tributo propio. Como es sabido, a partir de 2008 fue bonificado en un cien por cien, impidiendo que el espacio fiscal fuera ocupado por las CCAA como impuesto propio<sup>7</sup>. Aunque la bonificación desapareció con efectos en el ejercicio 2011<sup>8</sup>, sigue en la actualidad fuera del sistema a pesar de ser un impuesto cedido en la totalidad del rendimiento, con amplia capacidad normativa y gestionado por la AEAT.

**3. Transferencias de nivelación**

Con el fin de garantizar que se cubren todas las necesidades de gasto tenemos el fondo de garantía de servicios públicos fundamentales (FGSF), el fondo de suficiencia global (FSG) y los fondos de convergencia, que a su vez se dividen en dos: el fondo de competitividad y el fondo de cooperación.

7. Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria

8. RDL 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

El fondo de garantía de servicios públicos fundamentales se calcula cada año como sigue: las CCAA contribuyen con el 75% de su capacidad tributaria y se añade una aportación del Estado. Corresponde a cada comunidad participar en el FGSF de acuerdo con su población ajustada y, por tanto, cada una recibe o contribuye al fondo por la diferencia entre el valor de su participación y el valor de su aportación. En este mecanismo tiene un papel crucial el indicador de necesidades de gasto, que el art. 9 de la Ley 22/2009 definió como muestra el cuadro 1.

Cuadro 1: Indicador de necesidades de gasto para FGSF

Variable	Ponderación
Población	30%
Superficie	1,8%
Dispersión	0,6%
Insularidad	0,6%
Población protegida equivalente Sanidad	38%
Población mayor de 65 años	8,5%
Población entre 0 y 16 años	20,5%

El FGSF es por tanto una transferencia horizontal entre las comunidades, aunque se calcula y se gestiona por el ministerio de Hacienda y Función Pública. Este fondo introduce la dinámica de nivelación en el sistema, igualando anualmente la mayor parte de los recursos por unidad de necesidad (habitante ajustado).

La segunda transferencia es el fondo de suficiencia global, que es vertical entre Estado y CCAA. El importe de cada comunidad autónoma se fija en el año base para igualar los recursos a las necesidades de gasto. Una vez establecido el FSG, su evolución dinámica depende del índice de ingresos tributarios del Estado (ITE), que se compone de la parte estatal de los tributos parcialmente cedidos (IRPF, IVA e I.I.EE.). El FSG resulta ser el mecanismo de cierre del sistema, que permite cumplir la restricción de *statu quo*, es decir que todas las comunidades recibieron con el nuevo sistema el mismo volumen de recursos que con el anterior más los recursos adicionales. Su determinación definitiva se produjo en la liquidación del ejercicio 2010 (practicada en 2012), aunque se ha corregido cada año debido a las modificaciones fiscales en impuestos indirectos (en aplicación del artículo 21.2 de la Ley 22/2009).

Para completar la descripción de las transferencias solo falta incorporar los dos fondos de convergencia. El fondo de competitividad garantiza que aquellas CCAA cuyos recursos proporcionados por el sistema sean inferiores a la media (antes de la aplicación de este fondo), teniendo una capacidad fiscal superior, verán incrementados dichos recursos. Se trata de corregir las reglas generales para evitar que las CCAA de mayor capacidad fiscal resulten infrafinanciadas.

Por último, se creó un fondo de cooperación con recursos adicionales del Estado. Las reglas de acceso así como su reparto entre CCAA son independientes del sistema en sí mismo. La única vinculación es que la cantidad total que cada año se dota en la Ley de presupuestos generales del Estado es la que resulta de actualizar los 1.200 millones de euros iniciales con el índice ITE antes mencionado.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## 4. Los resultados en el período 2009-2014

Los recursos totales que el sistema proporciona a las CCAA de régimen común aparecen en el cuadro 2 en términos de devengo para el año inicial y el último liquidado. Como se ve, el grueso de los ingresos se obtiene de los tributos total o parcialmente cedidos, de modo que en 2014 sólo 13.800 millones provienen de transferencias del Estado (13,3%)<sup>9</sup>.

Cuadro 2: Ingresos proporcionados por el SFA (millones de euros)

	2009	%	2014	%
Tributos cedidos totalmente (1)	12.289,8	13,4%	15.135,9	14,6%
IRPF, IVA, IIEE cedidos parcialmente (2)	64.707,1	70,4%	74.998,7	72,1%
<b>Total Capacidad tributaria (3) = (1)+(2)</b>	<b>76.996,9</b>	<b>83,8%</b>	<b>90.134,6</b>	<b>86,7%</b>
Aportación CCAA (75% CT) (4)	57.747,7	62,8%	67.601,0	65,0%
Aportación Estado (5)	3.315,5	3,6%	8.289,4	8,0%
<b>Dotación FGSF (6) = (4)+(5)</b>	<b>61.063,2</b>	<b>66,4%</b>	<b>75.890,4</b>	<b>73,0%</b>
Fondo de suficiencia global (7)	7.638,1	8,3%	987,0	0,9%
<b>Total sistema antes Fondos Conv. (8) = (3)+(5)+(7)</b>	<b>87.950,5</b>	<b>95,7%</b>	<b>99.411,0</b>	<b>95,6%</b>
Fondo de Competitividad (9)	2.760,9	3,0%	2.453,8	2,4%
Fondo de Cooperación (10)	1.200,0	1,3%	2.106,3	2,0%
<b>Total financiación (8)+(9)+(10)</b>	<b>91.911,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>103.971,1</b>	<b>100,0%</b>

Nota: CT en términos normativos. En 2009 se ha sumado a (9) el importe de la DA 3ª Ley 22/2009

Es interesante destacar el peso relativo que tiene el FGSF (representa el 73 por ciento de los recursos) porque garantiza una misma financiación por habitante. En 2014 fue de 1.733,8 euros por habitante ajustado en cada una de las quince CCAA. Por otra parte, si bien los dos fondos de convergencia introducen complejidad en el sistema, nótese que solo representan un incremento de recursos del 4,4 por ciento.

Sin embargo, el cuadro 2 ofrece una imagen distorsionada de la evolución de los recursos aportados por el vigente sistema, porque su funcionamiento pleno no se inició hasta 2010. El cuadro 3 muestra los datos de financiación total devengada año a año por comunidades autónomas, considerando competencias homogéneas.

Cuadro 3: Recursos devengados para competencias homogéneas

Millones €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cataluña	15.393,6	17.427,8	16.912,2	16.091,2	15.673,8	16.514,1
Galicia	6.035,4	7.318,5	6.998,7	6.633,9	6.644,4	6.859,5
Andalucía	15.421,5	18.549,2	17.855,2	17.214,9	16.799,8	17.827,8
Principado	2.376,3	2.870,5	2.748,8	2.607,1	2.608,5	2.692,9
Cantabria	1.397,1	1.705,5	1.664,9	1.591,9	1.663,9	1.689,1
La Rioja	717,0	888,8	879,6	820,4	851,3	883,0
Murcia	2.744,2	3.192,8	3.089,6	2.966,5	2.921,9	3.058,3
C. Valenciana	9.512,1	11.208,5	10.810,4	10.354,3	9.927,3	10.319,8
Aragón	2.984,6	3.580,8	3.534,7	3.363,0	3.315,4	3.487,6
Castilla-La Mancha	4.253,4	5.135,3	4.938,2	4.709,5	4.798,0	4.912,7

9. La aportación del Estado al sistema aparece en las filas 5, 7, 9 y 10 del cuadro 2.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

Canarias	4.204,2	4.895,7	4.729,8	4.560,7	4.443,5	4.601,1
Extremadura	2.476,4	3.098,8	2.867,5	2.785,9	2.839,0	2.934,9
Illes Balears	2.188,4	2.588,8	2.532,5	2.407,3	2.339,9	2.459,5
Madrid	13.134,4	14.289,4	13.978,1	13.208,1	13.166,3	13.837,6
Castilla	5.787,7	7.028,4	6.715,4	6.335,3	6.342,7	6.529,9
<b>TOTAL</b>	<b>88.626,5</b>	<b>103.778,7</b>	<b>100.255,5</b>	<b>95.649,9</b>	<b>94.335,8</b>	<b>98.607,8</b>

Así constatamos que entre 2010 y 2013 el sistema evolucionó a la baja y solo ha empezado a dar incrementos de financiación a partir de 2014. Este mal resultado no es achacable al sistema de financiación en sí mismo, sino al conjunto de los ingresos públicos en un contexto bien conocido de aguda crisis económica. Globalmente, la caída de recursos desde 2010 ha sido del 5% para las quince CCAA. No obstante, en los años aún no liquidados 2015 y 2016, se sabe que los recursos han continuado creciendo.

Uno de los aspectos más controvertidos del sistema es que no da la misma financiación total por habitante en todas las CCAA de régimen común. Aunque no es una comparación sencilla, como veremos en el apartado tercero de este trabajo, en el cuadro 4 reproducimos el indicador de financiación por habitante ajustado en términos relativos<sup>10</sup>.

Cuadro 4: Índices de financiación por habitante ajustado

	Indice de financiación por habitante ajustado 2009	Indice de financiación por habitante ajustado 2010	Indice de financiación por habitante ajustado 2014	Diferencias (2014-2010)
Cataluña	103,0	99,5	98,6	-0,9
Galicia	100,5	104,7	103,4	-1,3
Andalucía	93,3	95,8	97,2	1,4
Asturias	104,4	108,4	106,7	-1,7
Cantabria	117,4	122,5	126,4	3,9
La Rioja	108,7	115,3	119,3	4,0
Murcia	95,7	94,8	94,7	-0,1
Valencia	94,0	94,8	94,6	-0,2
Aragón	104,2	107,3	109,2	2,0
C.-La Mancha	95,6	98,7	100,0	1,3
Canarias	95,4	94,8	95,6	0,8
Extremadura	104,7	112,5	112,1	-0,4
Baleares	98,8	99,5	99,1	-0,4
Madrid	108,0	99,5	98,7	-0,8
Cast. y León	104,0	108,7	107,2	-1,5
<b>Total 15 CCAA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>0,0</b>

Elaboración propia a partir de las liquidaciones del SFA

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

La reforma de 2009 redujo notablemente la dispersión en la financiación por habitante en el momento inicial merced a una importante inyección de recursos adicionales. Pero lo relevante es la evolución desde 2010. Así tenemos que seis CCAA mejoran y nueve han empeorado en términos relativos. Entre estas últimas, Cataluña, Murcia, Valencia, Baleares y Madrid estaban por debajo de la media en 2010 y aun así han empeorado, lo que es una anomalía porque el diseño de la dinámica del sistema pretendía que se produjera una convergencia hacia la media. Entre las comunidades que mejoran, la anomalía se limita a Cantabria, La Rioja y Aragón, que estando por encima de la media en 2010, han mejorado con la dinámica del sistema. Las siete CCAA restantes sí convergen hacia la media.

No obstante, esta perspectiva de la desigualdad –que suele utilizarse por los economistas académicos<sup>11</sup>– tiene un sesgo evidente: se aplica al total de la financiación el criterio de los habitantes ajustados, definido sólo para los servicios públicos fundamentales. Como veremos en el apartado siguiente, la población ajustada se ha revelado un indicador adecuado para distribuir los recursos de sanidad, educación y servicios sociales, pero no para aplicarse al resto de las competencias autonómicas, en particular todas aquellas que tienen que ver con el territorio.

#### IV. LA REFORMA EN CURSO

En este apartado tratamos de describir los principales elementos del sistema de financiación autonómica (SFA) que deben ser reformados, siguiendo el esquema de trabajo que adoptó la comisión de expertos en su reunión del pasado 7 de marzo. Así nos ocupamos en primer lugar de la suficiencia de recursos; luego de la autonomía tributaria y la corresponsabilidad; en tercer lugar de la nivelación y finalmente de las reglas de estabilidad y la deuda<sup>12</sup>.

##### 1. Suficiencia

Cuando hablamos de suficiencia en el SFA, nos referimos a la equivalencia entre necesidades de gasto e instrumentos –tributarios o no– capaces de proporcionar los ingresos públicos para financiarlas. Dado que en ambos lados de esta ecuación se sitúan conceptos que resultan de decisiones políticas (cuánto y en qué gastar; cuánto y cómo recaudar) puede entenderse que la suficiencia es el resultado de un pacto social y político sobre prestaciones sociales y servicios públicos por una parte, y presión fiscal por la otra.

Sin embargo, el diseño del sistema de financiación interfiere en el citado equilibrio por dos vías. Una, cuando el nivel central de gobierno dispone de mejores instrumentos recaudatorios que el nivel regional. La otra vía son las diferencias de renta entre las regiones, de modo que algunas de ellas, con idénticos instrumentos, pueden no tener capacidad recaudatoria suficiente para satisfacer las demandas de servicios públicos de sus ciudadanos. En ambos casos se requieren transferencias de fondos verticales y horizontales para garantizar la suficiencia.

A pesar de tratarse de una cuestión de índole política, en alguna medida puede cuantificarse si ha habido o no suficiencia de recursos para las CCAA desde 2009. Por un lado, sabemos que las CCAA han tenido déficit todos los años en términos de Contabilidad Nacional. Pero ello se debe en gran parte a la crisis fiscal de las administraciones públicas

11. Véase por ejemplo De La Fuente (2016)

12. En la comisión de expertos se abordarán también otros temas complementarios, en cuyo detalle no entraré por razones de espacio y su menor relevancia.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

españolas y no permite afirmar por sí solo que exista un problema de insuficiencia de recursos<sup>13</sup>. Por otro lado, disponemos de algunos trabajos que cuantifican la insuficiencia de recursos comparando con la situación de partida en el año base o en términos internacionales. De particular interés resulta en este sentido la investigación de Pérez *et al* (2017) que estudia los desequilibrios financieros en las CCAA de régimen común durante la vigencia del sistema de 2009. La cuantificación de las necesidades de gasto lleva a estos autores a la conclusión de que en 2014 faltaban 16.674 millones de euros en recursos para la cobertura de servicios públicos fundamentales (se refieren a las quince comunidades). Si la comparación se hace a nivel internacional del área del euro, se necesitarían 39.980 millones adicionales. Y si en las CCAA de régimen común se deseara alcanzar el mismo nivel de gasto en sanidad, educación y servicios sociales que en las comunidades forales de País Vasco y Navarra, la insuficiencia alcanzaría 48.962 millones de euros en 2014, nada menos que un 49,7 por ciento de lo recibido.

En suma, será en la negociación política para el nuevo modelo donde se acordará un equilibrio en torno a la suficiencia, en la hipótesis de que todas las partes reconozcan que existe el problema. En tal caso, se plantearán dos cuestiones: cómo corregir la insuficiencia al inicio del nuevo periodo y cómo garantizar que en la evolución dinámica no se reproduzcan desequilibrios.

Para la corrección en el año base del nuevo sistema caben a su vez dos opciones. Una primera es que las restantes administraciones renuncien a una parte de sus ingresos o de los medios para obtenerlos, alterando la cesión de impuestos vigente en favor de las CCAA o aumentando las transferencias verticales. Una segunda sería proponer una reforma fiscal simultánea a la del SFA que mejore los ingresos de las CCAA. En ambos casos, se trata de aportar más dinero a las CCAA de régimen común para el sostenimiento de los servicios del Estado de Bienestar y serán los contribuyentes quienes finalmente hagan el esfuerzo necesario, aunque ciertamente no es indiferente el procedimiento elegido para solicitar esa mayor contribución.

Sin embargo, lo más complicado es que el equilibrio vertical inicial se mantenga en la dinámica entre los diferentes niveles de administración. La principal vía para lograrlo es mejorar la autonomía y corresponsabilidad fiscal de las CCAA, de tal modo que cuando requieran más dinero, se lo pidan a sus contribuyentes. Esto nos lleva al segundo gran tema de la reforma, que abordamos a continuación.

## 2. Autonomía tributaria y corresponsabilidad

Desde la entrada en vigor de la Ley 22/2009 se ha utilizado la autonomía tributaria, elevando los impuestos en la mayoría de las CCAA. No es un mérito exclusivo del actual modelo, sino que la necesidad de recursos para la prestación de los servicios en la crisis ha obligado a muchas CCAA a ejercer su responsabilidad fiscal. Sin embargo, la percepción social de la relación entre gasto autonómico y tributos autonómicos es todavía insuficiente.

En España el grado de autonomía se sitúa en torno al 45,7% de los ingresos no financieros, lo que en términos comparados con otros países descentralizados es una ratio elevada (no incluye País Vasco y Navarra). No obstante, en algunas CCAA –las de menor renta– es netamente inferior a ese umbral. Como se aprecia en el cuadro 5, la fuente principal de la autonomía reside en el IRPF, tributo en el que las CCAA de régimen común pueden establecer la tarifa y las deducciones que consideren pertinentes (con escasas limitaciones).

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORESCuadro 5: Ingresos no financieros de las CCAA (2014)<sup>14</sup>

Miles de euros	Derechos Reconocidos Netos	%
I.R.P.F.	30.765.882,92	27,8%
I. sobre Sucesiones y Donaciones	2.759.078,25	2,5%
I. sobre el Patrimonio de las Personas Físicas	935.439,07	0,8%
Otros Impuestos directos	1.227.369,29	1,1%
I. Transmisiones Patrimoniales y Actos Jur. Docum.	6.210.173,38	5,6%
I. sobre el Valor Añadido	27.139.132,14	24,5%
I. sobre consumos específicos	12.932.976,72	11,7%
I. sobre hidrocarburos, tipo autonómico	1.017.102,76	0,9%
Otros Impuestos	1.782.302,90	1,6%
Tasas, precios públicos y otros ingresos	4.497.363,72	4,1%
Transferencias corrientes	16.160.677,65	14,6%
Ingresos Patrimoniales	572.812,07	0,5%
Enajenación de inversiones reales	827.348,18	0,7%
Transferencias de capital	3.883.763,95	3,5%
<b>Total ingresos no financieros</b>	<b>110.711.423,00</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Liquidación de los presupuestos de las CCAA. MINHAFFP

Para que los incrementos de gastos sean eficientes, es necesario que se financien con recursos propios -es decir que paguen los contribuyentes de la comunidad- lo que activa los mecanismos políticos de rendición de cuentas. En promedio, tenemos que para aumentar los gastos en un uno por ciento, las CCAA deben elevar sus ingresos impositivos en poco más de dos por ciento. No obstante, las diferencias entre comunidades son muy notables, de modo que las de menor renta pueden necesitar una elevación de la presión fiscal de hasta ocho puntos sobre sus tributos cedidos para lograr un aumento de sus ingresos en uno por ciento.

Elevar la autonomía persigue aumentar la corresponsabilidad, y a la vez garantizar que no se produce desequilibrio vertical en la dinámica del sistema, como hemos visto más arriba. A pesar de que el grado de autonomía es ahora relativamente elevado, varias propuestas pretenden su ampliación y mejor utilización por parte de las Comunidades<sup>15</sup>. Una primera sería que las CCAA pudieran alterar el tipo de su tramo de IVA, pero las restricciones que impone la normativa europea obligan a que sea una decisión colegiada de todas ellas y de aplicación en todo el territorio de aplicación del impuesto. Esto plantea diversos problemas prácticos pero contribuiría a mejorar la autonomía en el ingreso. Otra propuesta, en la línea de una mayor visibilidad, sería distinguir en las facturas el IVA estatal y el IVA autonómico, lo que ayudaría a los contribuyentes a comprender mejor el destino de los impuestos que pagan.

Otra opción de mejora provendría de una clarificación del espacio fiscal en el que las CCAA pueden actuar estableciendo tributos propios. Un espacio ahora muy restringido por el artículo 6 de la LOFCA y cuya delimitación podría mejorarse mediante un ley

14. Se iluminan los tributos en los que las comunidades disponen de capacidad normativa.

15. Véase, entre otros, López Laborda y Zabalza (2015).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

marco de tributos ambientales, estableciendo hechos y bases impositivas comunes para toda España, con autonomía para fijar tipos limitados por una horquilla.

La misma idea podría aplicarse a la imposición patrimonial, ya ampliamente cedida a las CCAA, regulando bases impositivas comunes y limitando la capacidad normativa autonómica con mínimos (o con una horquilla). Esto puede parecer contradictorio (establecer límites a una capacidad normativa ya cedida) pero encuentra su razón de ser en la competencia a la baja desencadenada en el impuesto sobre sucesiones y donaciones y en la imposición sobre el patrimonio, que podría conducir esta fuente tributaria a cero. Por tanto, establecer un mínimo evita reducir *de facto* la autonomía financiera actual. Finalmente, como se aprecia en el cuadro 5, las CCAA obtienen 4,1 por ciento de sus ingresos de precios públicos, tasas y otros mecanismos de copago que la legislación estatal podría reforzar para que se utilicen con plena seguridad jurídica.

**3. Nivelación**

Hemos visto en el apartado segundo que el modelo no proporciona los mismos recursos a todas las CCAA (cuadro 4). Sin embargo, para analizar esta cuestión con precisión, hay que distinguir tres aspectos:

- i) Indicador(es) de necesidad
- ii) Grado de nivelación (y quien contribuye a ella)
- iii) Criterio de equidad

El indicador de las necesidades de gasto es un punto crucial que no se ha resuelto bien en ninguna de las cinco reformas anteriores<sup>16</sup>. Sin embargo, en la última se produjo un avance parcial en la buena dirección: se definió un indicador de población ajustada mediante el cual todas las CCAA reciben la misma cantidad cada año para sanidad, educación y servicios sociales. Este indicador (cuadro 1) refleja bastante bien las necesidades que realmente se están atendiendo, aunque es mejorable, pero ello requeriría incorporar el PIB per cápita y los precios relativos<sup>17</sup>.

La cuestión es que el indicador de población ajustada de la Ley 22/2009 no sirve para reflejar el resto de competencias autonómicas. Habría que utilizar otro complementario que diera mayor peso relativo a la superficie, la dispersión, los desequilibrios territoriales, la accesibilidad, u otras variables representativas de los costes de prestar los servicios públicos no fundamentales.

Lo ideal sería calcular las necesidades de gasto periódicamente y con indicadores detallados por cada servicio público, como se hace en Australia por una comisión de expertos independientes, pero parece difícil hacerlo en España a corto plazo. Por tanto, es probable que las necesidades de gasto se vuelvan a calcular a partir del gasto real incurrido en el último año. Esto garantizaría que nadie pierde al inicio del sistema sino que dispone al menos de los mismos recursos que en el sistema anterior. Y si hay recursos adicionales, todas ganan. No es un método muy académico, pero la experiencia muestra que hasta ahora ha sido el único viable.

El segundo punto que hemos señalado en el ámbito de la nivelación es el grado en que se nivela. Se puede mantener un 100 por cien de nivelación, esto es que el sistema garantice que todas las CCAA de régimen común disponen de recursos suficientes para prestar todos los servicios que tienen encomendados, los fundamentales y los restantes.

16. Para una descripción de las cinco reformas habidas hasta ahora, véase León (2015).

17. Para una discusión sobre este indicador, véase De la Fuente (2017).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

Una nivelación parcial podría interesar a las CCAA de mayor nivel de renta y consistiría en igualar una parte de los recursos (como ahora hace el FGSF) pero suprimiendo los fondos de suficiencia y de convergencia. La parte no nivelada de las competencias se financiaría con la capacidad tributaria de cada comunidad no incorporada al FGSF. El actual sistema, como hemos visto, introduce una nivelación parcial que luego es corregida con una garantía de *statu quo*, esto es, una nivelación total. Será fruto en todo caso de una decisión política que refleje las preferencias sociales<sup>18</sup>.

Es pertinente preguntarse quién debe participar en la nivelación. A mi juicio, además de las 15 comunidades (unas serán receptoras, otras donantes), el gobierno central debe seguir aportando recursos como hasta ahora. La novedad sería que las Comunidades forales entraran a participar en el fondo de nivelación de las CCAA de régimen común. Las Diputaciones forales y la Comunidad Foral de Navarra recaudan la totalidad de los impuestos en sus territorios y, *de facto*, no contribuyen a la solidaridad con regiones de menor renta per cápita. Cuando hay libertad de comercio, de movimientos de personas y capitales en todo el territorio nacional, esta situación deviene intolerable. Se trata de un problema difícil, que solo podrá resolverse sobre la base de un acuerdo a largo plazo. Pero ha de abordarse porque es causa de diferencias insostenibles entre ciudadanos españoles.

Para finalizar este punto referido a la nivelación es preciso detenerse sobre el criterio de equidad. Una vez fijado uno o varios indicadores de necesidad, caben tres opciones:

- El sistema debe dar los mismos recursos por unidad de necesidad a todas las CCAA
- El sistema debe dar más recursos por unidad de necesidad a las CCAA más ricas
- El sistema debe dar más recursos por unidad de necesidad a las CCAA más pobres

Los dos primeros criterios respetan la regla llamada de ordinalidad, que aparece en el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sin embargo, alguna comunidad autónoma entiende que debería aplicarse el tercero<sup>19</sup>. La situación actual es que el sistema no responde a ninguno de estos tres criterios, entre otros motivos porque nunca se ha explicitado qué ha de entenderse por equidad. En mi opinión, si medimos correctamente las necesidades y respetando el *statu quo* inicial, el sistema debería converger a largo plazo hacia una igualdad de recursos por unidad de necesidad, incluyendo las comunidades forales.

#### 4. Reglas fiscales y endeudamiento

El endeudamiento de las Administraciones Públicas, y por tanto de las CCAA, es conveniente, e incluso necesario, siempre que se mantenga en niveles sostenibles. Por una parte, cuando se financian infraestructuras cuya vida útil es larga, no sería justo que pagaran exclusivamente los contribuyentes actuales dado que beneficiarán también a los futuros. Por otra parte, cuando la economía entra en una recesión coyuntural, si las administraciones públicas no pudieran endeudarse, la reducción de ingresos tributarios exigiría recortes de gastos sociales drásticos.

Para regular el déficit y la deuda, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución, se aprobó en 2012 la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) que venía a reforzar las reglas fiscales previas y era sobre el papel muy

18. Para un análisis reciente de esta cuestión puede verse Fernández Llera y Lago-Peñas (2017).

19. Ilustra esta posición las declaraciones recientes del Consejero de Hacienda de Castilla La Mancha: [http://politica.elpais.com/politica/2017/03/03/actualidad/1488570420\\_673879.html](http://politica.elpais.com/politica/2017/03/03/actualidad/1488570420_673879.html)

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017

## CRÉDITOS

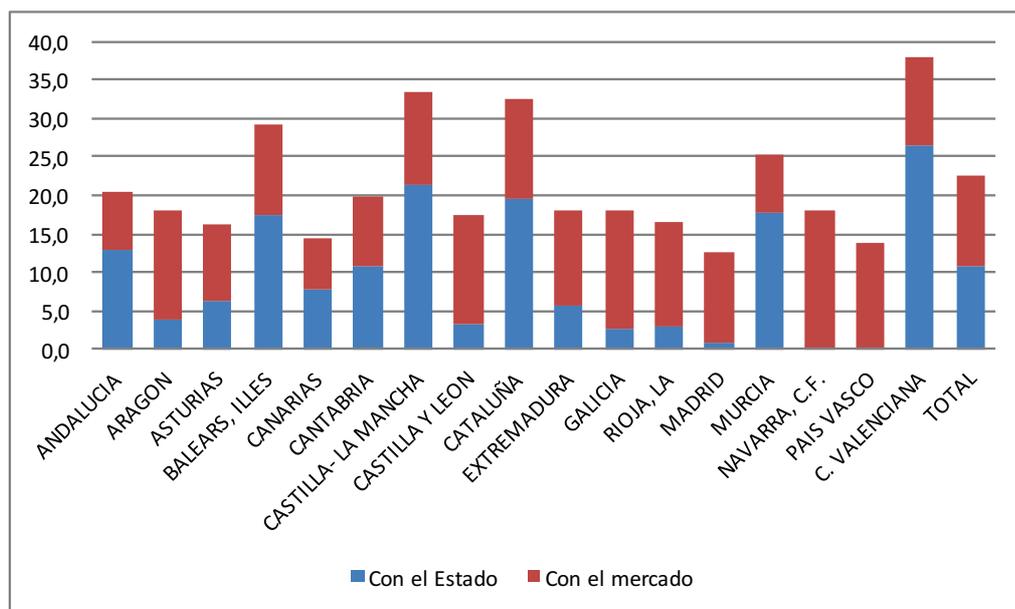
INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

exigente, con medidas preventivas, correctivas y coercitivas. Sin embargo la aplicación de dicha normativa ha presentado varias deficiencias.

Por un lado, las normas disciplinarias se han aplicado de forma laxa, como reiteradamente ha señalado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Por otro, el establecimiento cada año de los objetivos de déficit y deuda ha sido sesgado en favor de las administraciones centrales, constriñendo más allá de lo razonable los márgenes de las CCAA<sup>20</sup>. Finalmente, la propia LOEPSF creó mecanismos extraordinarios de liquidez que han permitido el endeudamiento de las CCAA con el Estado.

En ese marco, se realizaron tres ediciones del Fondo de Pago a Proveedores por el que el Estado abonó facturas pendientes contra un préstamo a cada comunidad. Simultáneamente, se creó el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA). Hubo otros mecanismos extraordinarios, como anticipos y aplazamientos de devoluciones. Todo ello se ordenó y estableció de manera definitiva, perdiendo su carácter extraordinario a partir de 2015, cuando se crea el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas que integra todas las deudas de éstas con el Estado. El hecho de que las CCAA hayan podido endeudarse con el Tesoro ha distorsionado completamente los resultados del SFA y ello de manera desigual entre todas ellas, tal como se aprecia en el gráfico 1.

Gráfico 1: Porcentaje de deuda con el Tesoro (2016)



La Ley de Estabilidad presupuestaria establece que *“El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas”* (art. 8). Por tanto, el objetivo debe ser cerrar el Fondo de Financiación (tanto el FLA como los demás mecanismos) y regresar a los mercados financieros, toda vez que el crédito ha vuelto a fluir con normalidad. Gran parte de las Comunidades están en condiciones de hacerlo, aunque lógicamente a precios mayores que el Tesoro. El cierre de la financiación por el Estado obligaría a adoptar medidas a lo largo de un periodo transitorio.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES**

Una primera transición podría ser suprimir a partir de 2018 la financiación de los déficits que excedan los límites fijados por la Ley de Estabilidad. De esta manera, las CCAA se verían obligadas a un esfuerzo de disciplina y a acudir al mercado financiero en caso de desviación. A partir de 2019 el FLA podría dejar de financiar el déficit y atender exclusivamente los vencimientos de deuda. En una tercera fase en 2020, se dejaría de dar cobertura a los vencimientos del propio FLA y los demás préstamos, anticipos o aplazamientos del Estado. Así, tras un periodo de tres años, no habría nuevas operaciones con cargo al Fondo de Financiación.

Otra opción sería sacar el mecanismo del ámbito político del gobierno central, de manera que las CCAA se endeuden mancomunadamente, mediante un instrumento gestionado de forma independiente por ellas mismas o conjuntamente con el Tesoro. Esto aportaría mejores precios y una cierta mutualización del riesgo entre ellas, pero no con el gobierno central. Hay otras soluciones, que podrían ser complementarias, como la creación de fondos de reserva o la regulación del proceso concursal para las administraciones públicas.

A la fecha de cerrar estas líneas (15 de mayo de 2017), la reforma del sistema de financiación se encuentra en su fase inicial, en la que la comisión de expertos ni siquiera ha concluido sus trabajos. Por otra parte, la incertidumbre política, si bien ha disminuido en comparación con el bloqueo ocurrido durante el año 2016, sigue siendo elevada, en particular en relación con Cataluña. Por tanto es muy difícil vislumbrar cuales van a ser los pasos siguientes.

En estas páginas he expuesto mi punto de vista sobre la reforma cuyo resultado final desconozco, lógicamente. No obstante, no es aventurado anticipar que el devenir del sistema de financiación autonómica podría discurrir por el mismo camino ya recorrido en los últimos treinta años: cada vez más autonomía, más responsabilidad, mejor equidad. No será sencillo –nunca lo fue– pero convendría aprovechar lo positivo logrado hasta ahora y dar un paso adelante para consolidar en nuestra hacienda de tipo federal la sostenibilidad de los servicios públicos propios del Estado de Bienestar.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO - MAYO DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO - DICIEMBRE 2017****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****REFERENCIAS**

- BANDRÉS, E.; CUENCA, A. (2016): “Las reformas de la financiación autonómica: Elementos para una aproximación desde la economía política”, en: *Revista de Estudios Regionales*, nº 105, pp. 165-194.
- DE LA FUENTE, A. (2016): “La liquidación de 2014 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”, en: *Documentos Fedea: eee 2016-28*.
- DE LA FUENTE, A. (2017): “El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión”, en: *Documentos Fedea: fpp 2017-06*.
- FERNÁNDEZ LLERA, R.; LAGO PEÑAS, S. (Ponentes) (2017): “La nivelación interterritorial y la estimación de las necesidades de gasto”, en: *GEN+ Report 2/2017*.
- LAGO-PEÑAS, S., FERNÁNDEZ LEICEAGA, X.; VAQUERO, A. (2016): “¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas?”, en: *Documentos de trabajo Funcas*, nº 784.
- LEÓN, S. (coord.) (2015): *La financiación autonómica. Claves para entender un (interminable) debate*, Alianza Editorial, Madrid.
- LÓPEZ LABORDA, J.; ZABALZA, A. (2015): “A vueltas con la autonomía tributaria” en: *Papeles de Economía Española*, nº 143, pp. 94-109.
- PÉREZ GARCÍA, F.; MOLLÁ, S.; PÉREZ BALLESTER, J.; PÉREZ GARCÍA, J.A. (2017): *Suficiencia financiera de las CCAA y Estado del bienestar*, IVIE. ■