

Resumen

Este trabajo examina los desafíos pendientes del nivel intermedio de gobierno en España, analizando el impacto de los últimos quince años, que incluyen las dos grandes crisis del siglo XXI. Esta experiencia permite proponer cinco vectores clave para una futura reforma: suficiencia financiera, autonomía tributaria y responsabilidad fiscal, equidad y nivelación interterritorial, gobernanza multinivel y el nuevo marco de estabilidad fiscal. Concluye con recomendaciones destinadas a mejorar significativamente el desempeño del sistema es esos cinco ámbitos. *Palabras clave:* gobernanza multinivel, sistema de financiación autonómica, suficiencia financiera, autonomía tributaria, nivelación interterritorial, reglas fiscales.

Abstract

This paper examines the pending challenges of the intermediate level of government in Spain, analyzing the impact of the past fifteen years, including the two major crises of the 21st century. This analysis identifies five key vectors for future reform: financial sufficiency, tax autonomy and fiscal responsibility, equity and interterritorial equalization, multilevel governance, and the new fiscal stability framework. Finally, a set of recommendations is presented to significantly enhance the performance of the multi-level system in these five areas.

Key Words: multilevel governance, regional public finance, financial sufficiency, tax autonomy, equalization, fiscal rules.

JEL classification: H71, H72, H74, H77.

LA ECONOMÍA PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LOS RETOS PENDIENTES

Xoaquín FERNÁNDEZ LEICEAGA

María CADAVAL SAMPEDRO

Universidade de Santiago de Compostela

I. INTRODUCCIÓN

LA dialéctica de los países federales o políticamente descentralizados se caracteriza por una constante tensión entre la unidad y la diversidad, así como entre la centralización y la descentralización. Estas dinámicas se manifiestan de manera continua en el proceso de toma de decisiones y en las diferencias en el desarrollo económico, influenciadas por el contexto histórico.

Algunos países, como Alemania, nacieron como federaciones, mientras que otros, como Bélgica, evolucionaron hacia un modelo federal. Australia diseñó su federalismo delimitando claramente las competencias multinivel. En Austria, al igual que en Alemania, el federalismo es cooperativo, mientras que en EE. UU. es competitivo. Brasil ha optado por un modelo simétrico, en contraste con Canadá, donde el poder se distribuye de manera asimétrica. El federalismo es, en esencia, un proceso dinámico de adaptación y evolución, que a menudo enfrenta desafíos estructurales en cuanto al diseño de la organización territorial y la distribución de competencias y recursos.

El Estado de las autonomías es también un proyecto en constante evolución. La Constitución española de 1978 supuso una transformación profunda en la estructura política y administrativa del país, que pasó de un sis-

tema centralizado de inspiración napoleónica, a otro descentralizado y cuasifederal. Este proceso resulta singular en el contexto de análisis comparado por la rapidez con la que se llevó a cabo, en un lapso de apenas dos décadas (1982-2002), y la intensidad de la descentralización, que posiciona a España como uno de los países más descentralizados del mundo según el índice de autonomía regional (RAI, por sus siglas en inglés). Esta transformación integra la lógica financiera propia de un Estado federal, con elementos de una confederación en los territorios de régimen foral, todo ello envuelto en un proceso de aceptación generalizado por parte de la ciudadanía (Cadaval-Sampedro *et al.*, 2022).

El artículo 2 de la carta magna consagra el principio rector de la organización estatal como «la indisoluble unidad de la nación española» y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, así como la solidaridad entre todas ellas. Esto dio pie al nacimiento del Estado de las autonomías que, tras un período inicial de construcción de arquitectura institucional a diferentes velocidades, confluyó en el modelo del llamado «café para todos», comparado habitualmente con un federalismo simétrico, contra el que se posicionan los nacionalismos, que abogan por un modelo desigual.

España es, *de facto*, un Estado federal en la medida que las nacionalidades y regiones que lo configuran poseen estatuto, competencias diferentes y asimetrías diversas. No lo es *de iure* porque carece de las estructuras propias para sustentarlo. En este proceso, la descentralización del ingreso ha enfrentado una discrepancia histórica con respecto al gasto. Este desajuste requiere de nuevos avances en el sistema de financiación autonómica, más cualitativos que cuantitativos, en un contexto que exige reformas y grandes consensos, sobre un escenario político complejo.

Este artículo se organiza en tres secciones, además de esta introducción. En la segunda sección se aborda de forma somera la evolución del sistema de financiación autonómico de régimen común en los últimos quince años, mientras que en la tercera se examinan los retos pendientes del sistema. El trabajo concluye con una propuesta de las reformas más importantes, que se resumen en las conclusiones.

II. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE RÉGIMEN COMÚN. QUINCE AÑOS TURBULENTOS

La gobernanza fiscal autonómica se fundamenta en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). El artículo primero de esta ley establece que las comunidades «gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las leyes y sus respectivos estatutos de autonomía». A lo largo del tiempo, diversas normativas han regulado el sistema de financiación de las comunidades autónomas (CC. AA.), siendo la reforma de

2009 particularmente significativa, ya que amplió la capacidad tributaria de las autonomías, a través de la cesión total o parcial de ciertos impuestos importantes. El modelo actual incluye tanto impuestos propios, cuya recaudación es limitada, cedidos y compartidos, como un sistema complejo de transferencias que utiliza fondos de nivelación y convergencia para equilibrar las desigualdades fiscales entre las distintas CC. AA.

A pesar de los avances en equidad logrados con la reforma de 2009, la evolución dinámica y asimétrica del sistema ha erosionado parte de esos progresos, generando disparidades en la financiación por habitante ajustado que, en ciertos casos, son difíciles de justificar. El modelo actual ha tenido que renunciar a la simplicidad y transparencia para atender las demandas derivadas de las reformas estatutarias previas, en concreto, en Cataluña, lo que ha desencadenado una tensión centrífuga sin precedentes desde los años ochenta (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2015).

La exposición de motivos de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, reconoce que los ejes básicos del sistema pivotan sobre el fortalecimiento del Estado de bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación de las competencias autonómicas, así como el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad, mejorando simultáneamente la dinámica y la estabilidad del sistema. Aprobada el 18 de diciembre de 2009 y aplicada en ese mismo ejercicio, la ley ha experimentado solo pequeños ajustes, pese a que prevé

una revisión técnica cada cinco años, la cual nunca ha llegado a realizarse.

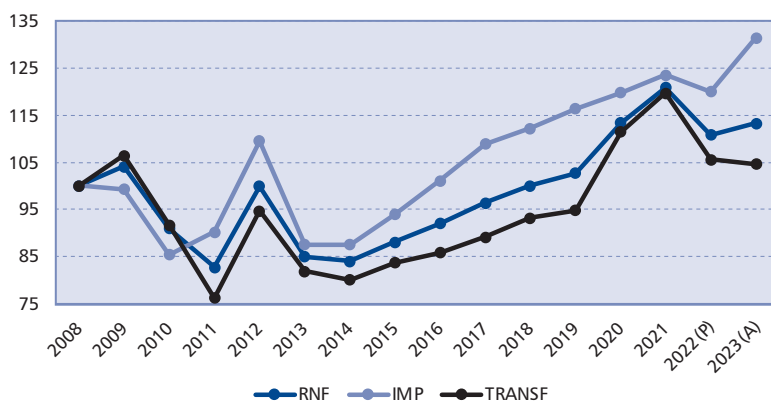
La incorporación de recursos adicionales al sistema reforzó la prestación de servicios esenciales del Estado de bienestar. Sin embargo, el cumplimiento de los principios de suficiencia y de equidad, para los cuales se dotaron los fondos correspondientes, se ha logrado solo parcialmente. Este modelo ha sido objeto de abundantes críticas, incluso por parte de responsables autonómicos que previamente lo habían suscrito. Algunas de estas críticas son justificadas, como se analizará más adelante, mientras que otras parecen infundadas y derivan del contexto desarrollado en los últimos quince años.

1. La primera crisis e inconvenientes del sistema

En 2009, España entró en una prolongada recesión económica, detonada por la crisis financiera provocada por las hipotecas *subprime* en Estados Unidos. Su onda expansiva hizo explotar la burbuja inmobiliaria-crediticia que había engordado desde inicios de siglo. La evolución del producto interior bruto (PIB) fue descendente hasta 2013, y no fue hasta 2017 cuando se recuperó el nivel de producción alcanzado en el año 2008. Aunque no es el objetivo de este análisis examinar sus consecuencias en detalle, es importante destacar su impacto en las finanzas autonómicas (1). Los ingresos no financieros de las comunidades autónomas experimentaron una caída significativa, aunque con cierto retraso debido a factores técnicos. El gráfico 1 muestra que, en términos de caja, solo en 2019 se recuperó el nivel de recursos no financieros del año 2008. Aunque se cumplieron las promesas encarnadas en el nuevo modelo de financiación

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS CC. AA.

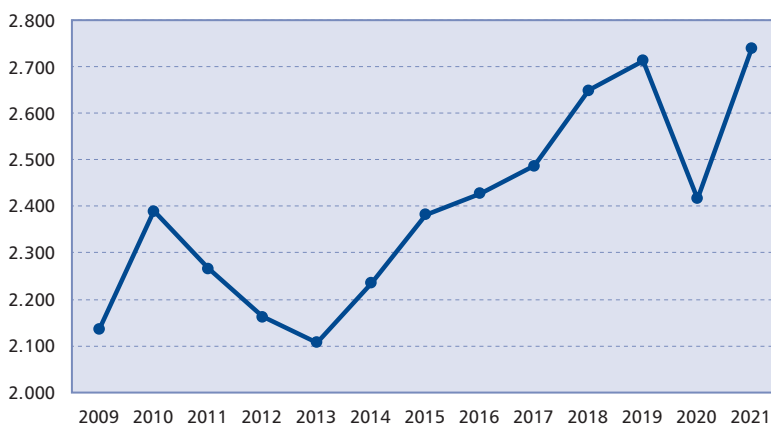
2008=100



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN EFECTIVA POR HABITANTE AJUSTADO A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS.

Cifras en euros constantes de 2015 para el conjunto de las CC. AA.



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2022a).

(2), no lograron compensar los efectos de la reducción de la base económica sobre los ingresos tributarios autónomos y la evolución de las transferencias del sistema, vinculadas en su dinámica a los ingresos tributarios del Estado. Además, las transferencias no regladas,

tanto corrientes como de capital, hacia las regiones también disminuyeron, dado que la Administración central puede ajustarlas con mayor facilidad y menor coste (3).

En el gráfico 2 se presenta la financiación efectiva a compe-

tencias homogéneas por habitante ajustado (4), expresada en euros constantes de 2015 (De la Fuente, 2022a). Aunque no incluye todos los recursos –solo aquellos derivados del modelo de financiación– y está calculada en términos de devengo, el perfil muestra algunas diferencias respecto al gráfico anterior, aunque a medio plazo los resultados son similares.

Ante esta difícil coyuntura, las comunidades autónomas podrían haber optado por diversas estrategias. La primera opción sería aumentar la eficiencia en el gasto. El *Informe CORA* (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2013) promovía esta línea de acción mediante un amplio conjunto de medidas, que pocas comunidades siguieron. La creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) fue otra decisión relevante, aunque sus efectos se manifestarían a largo plazo. Asimismo, los esfuerzos por reducir el número de organismos públicos en todos los niveles de la Administración han dado resultados notables en el ámbito autonómico. En general, manteniendo la estructura constante, el número de organismos se ha reducido en un 22 por 100 en una década, con una pauta más intensa en Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha y Madrid, mientras que, en Cataluña, Canarias y el País Vasco, el número de entidades ha aumentado ligeramente.

En términos de gasto público, han sido particularmente relevantes las decisiones relacionadas con la evolución de los salarios de los empleados públicos, las limitaciones en la contratación de nuevo personal (tanto funcionarios como laborales), y el aumento de las horas de trabajo. Durante el período 2009-2023, las

CUADRO N.º 1
ENTES PÚBLICOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMAS

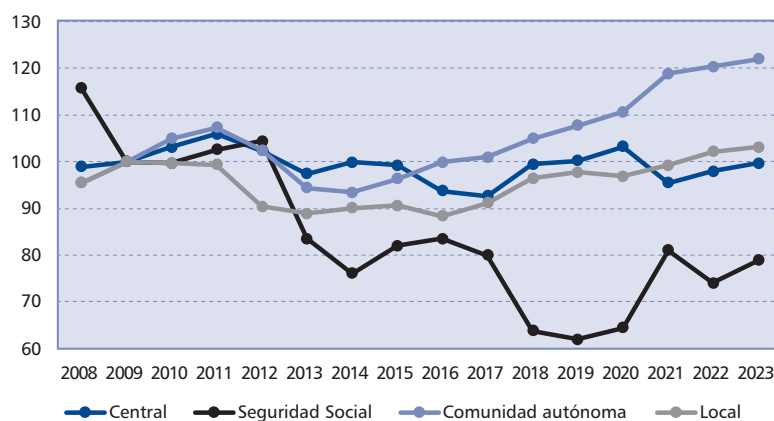
	2009	2019	CAMBIO	POR 100 DE CAMBIO
Andalucía	163	109	-54	-33,13
Aragón	78	69	-9	-11,54
Asturias	64	56	-8	-12,50
Illes Balears	154	53	-101	-65,58
Canarias	47	52	5	10,64
Cantabria	70	43	-27	-38,57
Castilla y León	42	24	-18	-42,86
Castilla-La Mancha	73	32	-41	-56,16
Cataluña	210	215	5	2,38
Extremadura	68	54	-14	-20,59
Galicia	126	90	-36	-28,57
Madrid	176	100	-76	-43,18
Murcia	94	40	-54	-57,45
Rioja, La	25	18	-7	-28,00
C. Valenciana	104	92	-12	-11,54
Navarra	62	37	-25	-40,32
País Vasco	68	69	1	1,47
TOTAL CC. AA.	1.655	1.279	-376	-22,72

Nota: En 2019 se han eliminado los organismos dependientes de la Universidad, por no estar recogidos en 2009.

Fuentes: Elaboración propia a partir de informes del Tribunal de Cuentas.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS

2009= 100



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente (2022a).

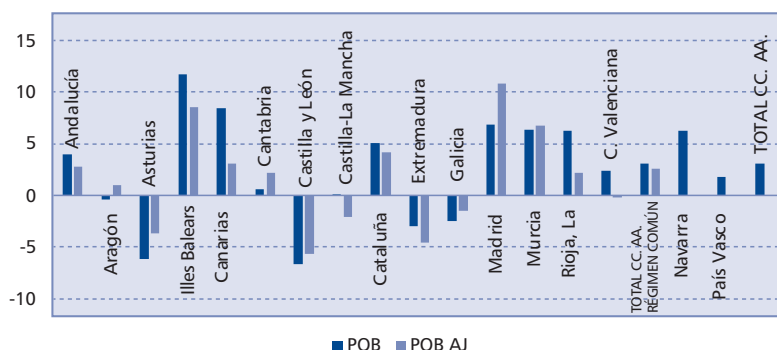
personas empleadas en el sector público han experimentado una pérdida de poder adquisitivo en la mitad de los años, siendo esta especialmente pronunciada entre 2009 y 2014, así como durante la crisis del COVID-19.

Entre 2008 y 2015 (5), la Administración general de las comunidades autónomas (6) redujo su plantilla en 32.000 empleados. Sin embargo, a partir de 2015, se observa una tendencia ascendente en el empleo público, superando con creces los niveles iniciales para 2009, y experimentando un notable incremento en la nómina de empleados en la fase más reciente. Como se ilustra en el gráfico 3, el ajuste de personal en las comunidades autónomas fue más limitado, mientras que la expansión en la última fase fue más intensa. Este resultado se debe a su especialización en la prestación de servicios públicos esenciales, que son altamente intensivos en personal (sanidad, educación, servicios sociales), a la rigidez en la oferta de estos servicios, y la implementación de nuevos derechos, como la atención a la dependencia.

En segundo lugar, las comunidades autónomas podrían haber optado por ajustar algunos componentes funcionales o económicos del gasto, reduciendo el nivel de los servicios prestados. Ciertamente es que la demanda de servicios no ha aumentado significativamente en estos años. Entre 2008 y 2021, la población en España ha crecido de manera moderada. No obstante, esta dinámica ha sido desigual: en una primera fase, las áreas más avanzadas experimentaron flujos migratorios negativos, pero posteriormente, con la expansión económica, Madrid empezó a ganar tracción, captando po-

GRÁFICO 4
POBLACIÓN Y POBLACIÓN AJUSTADA

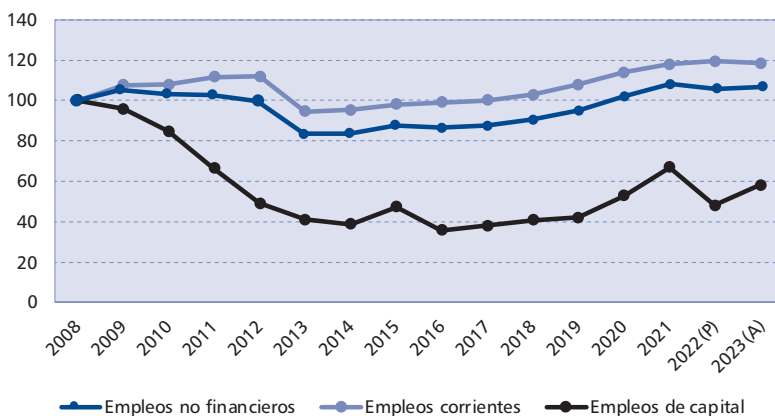
Variación en porcentaje de 2008 a 2021



Fuentes: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadística.

GRÁFICO 5
EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LAS CC. AA.

2008=100, EN EUROS CONSTANTES DE 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

blación de regiones como Extremadura o Castilla-La Mancha y absorbiendo de nuevo inmigración externa. Baleares, Canarias y Murcia también registraron una notable expansión demográfica. El dato de población ajustada (7) (ver gráfico 4) permite conocer mejor la evolución de las necesidades de gasto por comu-

des autónomas, ya que, aunque sigue las tendencias poblacionales generales, presenta algunas variaciones significativas: un aumento significativo en Madrid, Baleares o Murcia, y un descenso notable en Asturias, Castilla y León, Extremadura o Galicia.

En realidad, ¿qué ha sucedido en este período con el nivel de

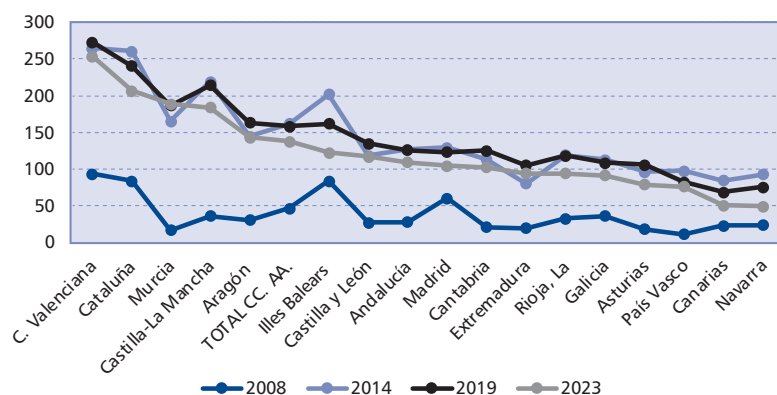
gasto? A pesar de la recuperación, los ingresos no financieros de las CC. AA. en 2019 estaban aún diez puntos por debajo del nivel alcanzado en 2009. La ilusión de un crecimiento continuado se mantuvo hasta 2011, pero se rompió abruptamente con dos años de duros ajustes, tras los cuales se inició una tendencia ascendente. Solo en los tres últimos ejercicios se ha logrado superar el nivel de gasto inicial. El ajuste fue menos pronunciado en los gastos corrientes, que además se recuperaron antes y con mayor intensidad, mientras que los gastos de capital sufrieron una contracción más abrupta y prolongada. Esto ha tenido una grave consecuencia: ni siquiera se ha logrado cubrir la tasa de reposición de activos, lo que ha provocado una descapitalización del sector público autonómico.

Los tres componentes principales del gasto corriente, que son el gasto en personal, consumos intermedios y transferencias sociales en especie, han mostrado una evolución similar debido a su carácter complementario (gráfico 5). Las limitaciones legales a la contratación de personal, junto con la renuncia a contratar temporalmente o mediante interinidades, han favorecido el uso de fórmulas de externalización o privatización. Por otro lado, los intereses de la deuda se han incrementado significativamente, lo que subraya el principal mecanismo de ajuste entre gastos e ingresos: el recurso a la deuda.

Entre 2009 y 2014, la deuda autonómica (8) experimentó un crecimiento explosivo. En 2008, solo Valencia, Baleares, Cataluña y Madrid presentaban un stock de deuda superior al 50 por 100 de los ingresos no financieros (INF), con una media autonómica del

GRÁFICO 6
DEUDA SOBRE INGRESOS NO FINANCIEROS.

Cifras en porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del Banco de España.

46 por 100 (gráfico 6). Sin embargo, seis años después, y debido principalmente a las políticas aplicadas durante los años 2012-2014 (9), la deuda autonómica alcanzó el 162 por 100 de los INF, con cuatro comunidades por encima del 200 por 100: Valencia, Cataluña, Baleares y, ahora, Castilla-La Mancha. El endeudamiento continuó en ascenso hasta 2016, seguido de un primer ajuste a la baja antes de la pandemia del COVID-19.

A partir de 2012, la mayor parte de los pasivos contraídos por las comunidades autónomas han tenido como contraparte a la Administración General del Estado (AGE). Los mecanismos extraordinarios de financiación (MEF), ampliamente analizados (Cadaval-Sampedro y Calvo-López, 2023), han demostrado ser altamente efectivos como reemplazo de un mercado financiero que se había cerrado para las CC. AA. debido al deterioro de su situación económica y la desconfianza de los prestamistas internacionales. Tras haber sorteado el

riesgo de intervención europea y normalizar la prima de riesgo, la AGE se convirtió en un prestamista principal para las autonomías, proporcionando recursos financieros a bajo coste, con mínimas limitaciones y baja condicionalidad. En otras palabras, mientras la AGE mantenía la amenaza de sanciones como palo, también ofrecía incentivos atractivos para las comunidades autónomas en forma de zanahoria.

2. La segunda crisis: panorama del COVID-19

En 2020, España experimentó la mayor caída del PIB registrada en un solo año desde la Guerra Civil española, superando incluso la disminución acumulada entre 2008 y 2013. Sin embargo, la recuperación fue igualmente rápida, y para finales de 2022, la economía ya había superado el nivel previo a la crisis. Durante este periodo, el sector público asumió la responsabilidad de sostener las rentas de aquellos obligados a cesar su actividad por las medidas para limitar la propagación del virus. Este apo-

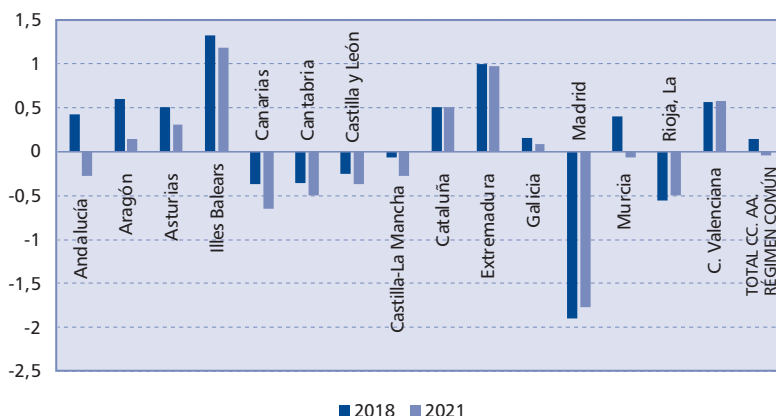
yo también se extendió a las comunidades autónomas del territorio común a través de diferentes mecanismos. En 2020, los ingresos a cuenta no se ajustaron, a pesar del drástico cambio en las previsiones económicas, y se implementaron transferencias extraordinarias en 2020 y 2021 para cubrir las necesidades emergentes de la pandemia. Los fondos procedentes de la Unión Europea (primero el REACT - instrumento de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa- y después el MMR -Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia) también irrigarán las cuentas regionales a partir de 2021 (Fernández-Leiceaga y Lago-Peñas, 2024). En los últimos años, los ingresos tributarios han tomado el relevo, impulsados por la recuperación económica, la generación de empleo, el fin de las compensaciones por pérdidas empresariales, y una inflación alimentada por una demanda expansiva tras la pandemia y un sistema productivo anémico y desorganizado.

A diferencia de la crisis anterior, las CC. AA. no han tenido que aplicar ajustes significativos. Por el contrario, han incrementado el gasto de forma coyuntural en 2020 y 2021 para abordar las consecuencias de la pandemia sobre la salud y la economía, consolidando una parte de este gasto. El gasto corriente ha aumentado un 10 por 100 en términos reales entre 2019 y 2023, con todos sus componentes al alza, y el gasto de capital ha crecido casi un 40 por 100, impulsado principalmente por la formación bruta de capital fijo (FBCF).

Durante esta crisis más reciente, se observa una divergencia significativa respecto al comportamiento durante la recesión anterior, especialmente en la notable reducción de la ratio deuda/

GRÁFICO 7
USO DE LA CAPACIDAD TRIBUTARIA POR LAS CC. AA.

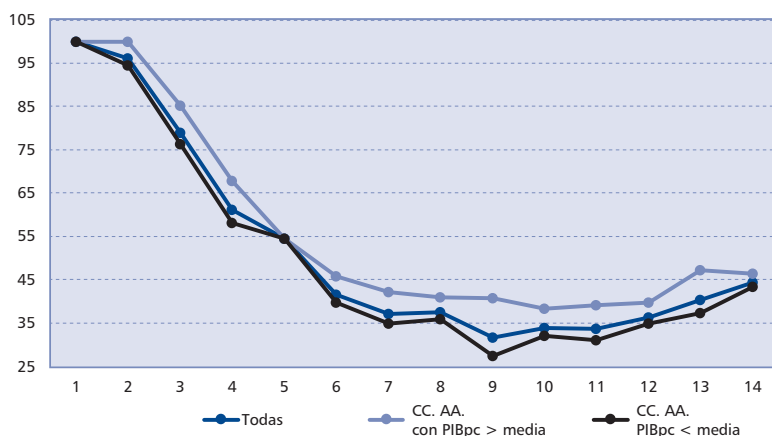
Cifras en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de cálculos de la AIReF.

GRÁFICO 8
GASTOS DE CAPITAL DE LAS CC. AA.

2008=100



Fuente: Fernández Leiceaga y Lago-Peñas (2024).

ING (ingresos no financieros). Este cambio es resultado de dos factores contrapuestos: por un lado, subió el gasto en intereses debido al incremento de los tipos y del valor nominal de la deuda; por otro, el aumento considerable de los INF en términos nominales. Al

mismo tiempo, la inflación ha reducido el peso real de la deuda. Esto ha llevado a que la ratio deuda/INF vuelva a valores inferiores a los de 2013, aunque persisten dificultades en regiones como la Comunidad Valenciana, Murcia (donde la deuda continúa au-

mentando), Cataluña y Castilla-La Mancha.

Además, se ha registrado un mayor uso de la autonomía tributaria por parte de las comunidades autónomas. La AIReF ha proporcionado información desde 2018 sobre el uso de la capacidad normativa tanto al alza como a la baja (beneficios fiscales) por parte de las comunidades autónomas y, al comparar la situación entre 2018 y 2022, se observa que, durante la primera crisis, las CC. AA. realizaron un uso moderado y desigual de sus capacidades para incrementar impuestos. En cambio, en la segunda crisis, la tendencia se invierte, con un aumento en los beneficios fiscales en promedio, reflejando una diversidad de enfoques según las necesidades y la orientación política de los Gobiernos regionales, como se refleja en el gráfico 7.

A pesar de la recuperación de la economía, el camino hacia la plena restauración de la inversión pública autonómica sigue siendo incierto. La formación bruta de capital fijo autonómico experimentó una caída significativa hasta 2016, particularmente en aquellas regiones con menor renta. A pesar de una leve recuperación posterior, los niveles de inversión no han alcanzado ni la mitad de lo que se observaba en 2008. La pandemia interrumpió nuevamente esta frágil recuperación, desviando el gasto hacia áreas corrientes en lugar de inversiones de capital, como se observa en el gráfico 8.

Los gastos de capital han representado menos del 10 por 100 de los INF, lo que indica un claro déficit en la inversión pública autonómica y un debilitamiento del stock de capital público en áreas bajo la respon-

sabilidad de las autonomías. Además, la relación entre los ingresos y los gastos de capital ha sido mayor durante los períodos de ajuste que en los de expansión, desapareciendo prácticamente en los últimos ejercicios (2020-2021). Esta relación inversa también está vinculada con el nivel de renta per cápita.

Solo en los dos últimos años se ha observado una recuperación más notable de los gastos de capital, con un aumento del nivel relativo de 42 a 58 en comparación con 2008, aunque todavía lejos de los niveles anteriores. Los efectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) han comenzado a hacerse sentir en este ámbito, según lo señalan Fernández-Leiceaga y Lago-Peñas (2024), si bien, habrá que esperar para comprobar su impacto real.

3. Algunos aprendizajes

La descentralización regional en España ha alcanzado un punto de madurez donde el modelo de transferencia continua de competencias desde la Administración General del Estado hacia las comunidades autónomas ya no puede seguir desarrollándose con la misma intensidad y generalidad que en el pasado (Lago-Peñas *et al.*, 2017). En comparación con otros países de la (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), España se sitúa entre las naciones más descentralizadas en términos de proporción de gasto, ingresos con capacidad normativa y pasivos financieros (Lago-Peñas, 2021). Sin embargo, persiste una notable brecha entre los gastos y los ingresos que las CC. AA. pueden gestionar con capacidad normativa.

A lo largo del tiempo, especialmente durante la vigencia del

modelo de financiación de 2009, las CC. AA. han demostrado una preferencia por mantener una cierta tutela de la AGE, en lugar de utilizar con decisión sus capacidades tributarias. Este comportamiento se ha visto facilitado por la distribución desigual de la capacidad normativa, concentrada en impuestos directos personales como el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) y el impuesto sobre el patrimonio (IP), o bien compartida con la AGE en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Sin embargo, las principales figuras de la imposición indirecta, como el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los impuestos especiales (IIEE), no están a disposición de las CC. AA., lo que ha limitado su capacidad de actuación en materia tributaria.

Además, la intervención de la AGE, sea facilitando el acceso al crédito en condiciones favorables durante la primera crisis, sea distribuyendo transferencias extraordinarias durante la crisis de la COVID-19, ha contribuido a que las haciendas regionales no asuman plenamente su responsabilidad, delegando parte de la carga a la Administración central. Esta situación ha perpetuado una cultura de dependencia, exacerbada por la falta de transparencia en la asignación de responsabilidades entre los diferentes niveles de Administración.

El desafío principal para las comunidades autónomas es asumir plenamente la responsabilidad de sus gastos. Para ello, es crucial que avancen hacia una mayor autonomía financiera, que les permita gestionar de manera efectiva sus recursos. No obstante, esta autonomía debe ir acompañada de una transparencia y lealtad federal para garantizar un sistema de financiación más equilibrado y responsable.

La diversidad de situaciones económicas y financieras entre las comunidades autónomas es un hecho notable. El PIB por habitante varía entre un valor 75,8 (Extremadura) y 136,5 (Madrid) (10), sin que la convergencia haya avanzado mucho en los últimos años. Actualmente, se observa una recomposición geográfica tanto de la población como de la riqueza. La población y la riqueza tienden a concentrarse en Madrid, los dos archipiélagos, Murcia y Navarra, mientras que autonomías como Asturias, Castilla y León, La Rioja y Valencia experimentan una disminución de su peso relativo.

El sistema de financiación autonómico en España es plural: foral, común y régimen especial canario. Estos regímenes presentan niveles competenciales heterogéneos y desigualdades tanto entre ellos como dentro del modelo común. Estas diferencias influyen significativamente en la salud financiera de cada comunidad.

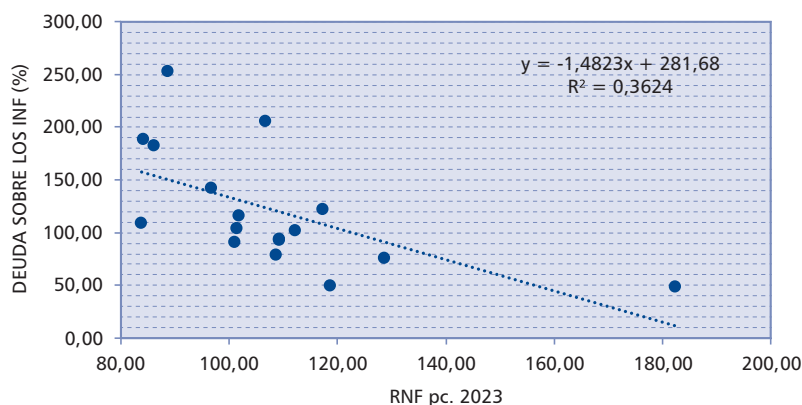
En el gráfico 9 se muestran dos variables significativas para el año 2023: los recursos no financieros por habitante (11) y la deuda en relación con los ingresos no financieros. Aunque se puede observar una relación entre estas variables, lo más relevante es resaltar la variedad de situaciones que enfrentan las comunidades autónomas. Esta variabilidad es, en parte, resultado de las decisiones autónomas de cada región, y en parte, de las insuficiencias y disfunciones del modelo de financiación vigente.

III. LOS RETOS PENDIENTES

La insatisfacción de la mayor parte de los actores involucrados ha sido una constante desde la implementación del sistema de financiación autonómica estable-

GRÁFICO 9
DEUDA SOBRE LOS INF Y RECURSOS NO FINANCIEROS PC (2023)

Cifras en porcentaje



Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y de estadísticas del Banco de España (BdE), 2023.

cido por la Ley 22/2009. Este sistema no ha logrado cumplir las expectativas en términos de los recursos disponibles para las comunidades autónomas, no ha corregido adecuadamente la sobrenivelación ni ha garantizado una dinámica equitativa. A lo largo de los quince años de vigencia, se han llevado a cabo múltiples evaluaciones y se han propuesto diversas alternativas, las cuales hemos considerado al identificar los retos del presente (Cadaval-Sampedro *et al.*, 2022; De la Fuente, 2016a, 2020; Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2015; Monés *et al.*, 2016; Zabalza, 2015).

1. La suficiencia financiera y sus remedios

La suficiencia financiera ha sido una demanda recurrente de las comunidades autónomas de régimen común, manifestada tanto en declaraciones políticas como en estudios académicos (Pérez-García y Pérez-Ballester, 2019; Martínez Vázquez y Lago Peñas, 2020) e informes institucionales (Consejo de Contas, 2024). Pero ¿qué

significa este concepto recogido en la LOFCA (12)? No es posible abordar el significado de la suficiencia financiera de manera unívoca, sino que su interpretación es compleja y, como señala el Informe del Comité de Expertos de 2017, puede adquirir cuatro significados diferentes cuando se trata de niveles de Gobierno.

- Garantizar el equilibrio presupuestario.
- Evitar el desequilibrio vertical en la asignación de recursos en relación con las competencias asumidas.
- Asegurar el cumplimiento de los pactos entre Administraciones.
- Sortear la caída en el volumen absoluto de gasto por unidad de necesidad en la Administración subordinada.

Cada uno de los significados presentan dificultades propias. El primero se enfrenta al desafío de que los gastos efectivos son responsabilidad del Gobierno re-

gional, el cual decide de manera autónoma –parcial o totalmente– sobre ellos, al mismo tiempo que reclama al Gobierno central que provea los recursos necesarios para cumplir con lo decidido. Este enfoque no es equilibrado ni responsable, ya que ignora la capacidad tributaria autónoma de la Administración regional. La fórmula b), en cambio, implica una determinación externa tanto del nivel y distribución de los ingresos públicos entre Administraciones como de los niveles de gastos asociados a cada función. Por el contrario, consideramos que estos niveles deben decidirse de manera endógena en el proceso político (Díaz de Sarralde, 2016). Si la asignación de recursos a los distintos ámbitos de Gobierno es el resultado de un acuerdo global, lo que nos remite al punto c), poco hay que añadir, más allá de señalar aspectos técnicos que influyen en la capacidad de ajustarse a las dinámicas de ingresos y gastos a lo largo del tiempo. Las fórmulas c) y d) concretan la garantía del equilibrio presupuestario, limitando la responsabilidad del Gobierno central a cumplir un acuerdo o a mantener un nivel unitario determinado de gasto. De nuevo, se prescinde de la capacidad de respuesta de la Administración regional mediante decisiones tributarias, aunque al menos se acota la responsabilidad central. En ambos casos, la financiación autonómica adquiere un carácter contractual, similar al de la Seguridad Social. En el segundo supuesto, el riesgo asociado a la evolución socioeconómica y sus efectos sobre las necesidades de gasto e ingresos tributarios es asumido completamente por la Administración central.

Es por esto por lo que se debe apuntar que la suficiencia financiera se decide, en realidad, en términos políticos: se trata de

decidir cuántos recursos se quieren dedicar como sociedad a qué finalidades y cómo se obtienen. Carece de sentido determinar desde un enfoque técnico la importancia de unas funciones de gasto frente a otras, ni decidir sobre la combinación de recursos y empleos. Cuando los responsables políticos consideran oportuno aumentar el nivel de gasto, deben dirigirse a los ciudadanos incrementando la presión fiscal o utilizando el margen coyuntural para el endeudamiento, asumiendo el riesgo de afectar su reelección. Así entendida, la reclamación de suficiencia financiera solo tiene sentido en sistemas de financiación de niveles subcentrales que dependen de transferencias. Las comunidades autónomas de régimen común han ajustado al alza sus ingresos tributarios mediante la subida de tipos o la eliminación de bonificaciones, con una intensidad desigual y menos intensiva de lo necesario para mantener determinados niveles de gasto. No han tenido ni tienen capacidad para actuar en la imposición sobre el consumo, y en el ámbito de la imposición directa (IRPF) han competido con las decisiones de la Administración General del Estado. Más allá de la oportunidad de hacerlo, las limitaciones para el uso de la capacidad tributaria por parte de las Administraciones regionales son evidentes.

Para garantizar la suficiencia financiera de las comunidades autónomas no es viable continuar recargando a la Administración General del Estado con nuevas demandas. El tiempo de negociar la transferencia de nuevas competencias y recursos ha terminado, dado que la AGE enfrenta sus propios desafíos y limitaciones. En este contexto, las CC. AA. de régimen común deben ampliar su espacio fiscal y su capacidad normativa, para

disponer de mayor autonomía tributaria, tema que exploraremos a continuación. Esta flexibilidad facilitaría la introducción de nuevos tributos, la coexistencia de bases tributarias diversas y una Administración tributaria adaptada a las necesidades regionales, asegurando así la suficiencia y sostenibilidad del sistema a largo plazo.

2. La autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal

Al igual que en la mayoría de los países federales, la descentralización tributaria en España avanza a un ritmo más lento que la descentralización del gasto, caracterizándose por una resistencia significativa tanto desde el poder central como desde las propias comunidades autónomas. La reforma de 1997 marcó el inicio del traspaso de competencias normativas en tributos cedidos, a los que se han incorporado nuevas figuras impositivas. Las reformas de 2001 y 2009 ampliaron los grados de libertad de los tributos cedidos e incorporaron alguno nuevo, como el impuesto sobre la venta minorista de determinados hidrocarburos. No obstante, el ejercicio real de estas competencias ha sido limitado. En particular, el IRPF, que representa más de dos tercios de la autonomía tributaria teórica, apenas ha aumentado la recaudación y ha seguido una tendencia de competencia fiscal a la baja (Cuenca, 2015). La ausencia de una restricción presupuestaria dura y la expectativa (real) de recibir transferencias o subvenciones adicionales han disminuido el incentivo para que los responsables políticos adopten decisiones fiscales difíciles, optando, en cambio, por alternativas más favorables en el ámbito electoral. Es necesario poner fin a esta laxitud y avanzar hacia

una reforma que no otorgue recursos adicionales sin decisiones normativas adecuadas y la asunción de responsabilidades políticas correspondientes (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2015).

Los tributos propios representan la forma más extensa e intensa de autonomía tributaria. En el ejercicio 2021 (último liquidado), estos tributos constituyen algo de los ingresos no financieros de las CC. AA. (13). Las diferencias entre CC. AA. son notables. Comunidades como Andalucía, Galicia o Murcia destacan por la infrautilización de su capacidad sobre estos tributos (14).

Además de los propios, los impuestos directos cedidos o compartidos, como el IRPF y el ISD, son el eje central de la autonomía tributaria de las CC. AA., junto con el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyADJ) y el impuesto sobre el patrimonio (IP). En conjunto, estos impuestos representan el 37 por 100 de los ingresos no financieros de las comunidades de régimen común, con tres cuartas partes de esta cifra provenientes del IRPF. El peso de estos ingresos en el total de los INF varía significativamente entre las comunidades, reflejando la diversidad en el nivel de renta per cápita: Extremadura presenta el mínimo con un 16 por 100, mientras que Madrid alcanza el máximo con un 62 por 100. Como hemos señalado, se observa un uso moderado de la capacidad normativa tributaria por parte de las CC. AA., destacando Madrid por sus rebajas impositivas, mientras que Baleares y Extremadura sobresalen por un uso al alza de sus capacidades.

En este contexto, ¿qué alternativas existen para incrementar la autonomía tributaria de las

CC. AA.? Han circulado diversas propuestas. La primera de ellas y una de las más destacadas es la cesión total del impuesto sobre la renta de las personas físicas a las CC. AA. (Cuenca y García, 2016). Esta medida podría proporcionar una mayor visibilidad e incrementar significativamente la autonomía de cada región, según el Informe del Comité de Expertos (2017). Sin embargo, despojar a la Administración General del Estado de este instrumento crucial para la redistribución de renta podría generar notables diferencias entre territorios, por lo que no ha tenido un amplio respaldo.

La segunda es una alternativa

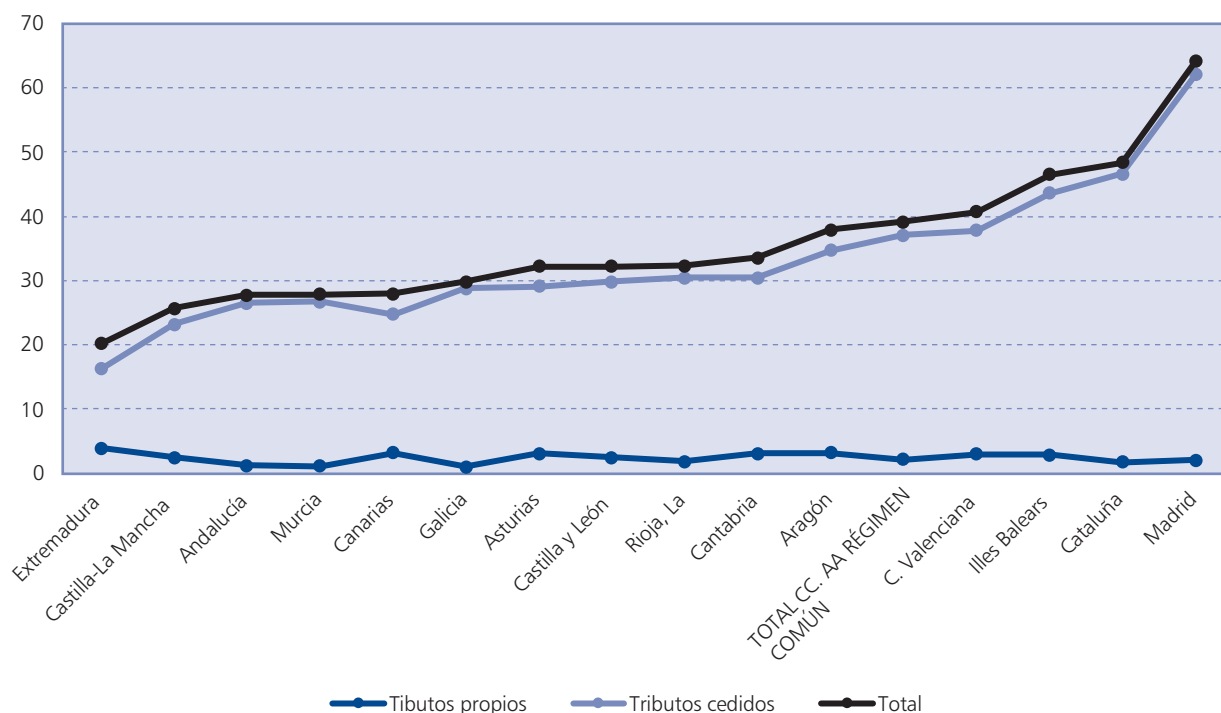
con mayor potencial. Consiste en convertir las actuales participaciones territorializadas en los impuestos indirectos sobre el consumo en tramos autonómicos del impuesto, con tipos determinados de forma colegiada por las CC. AA. (Balletbó y De la Fuente, 2016 e Informe Comité Expertos, 2017). Esta opción amplía significativamente la base tributaria de las CC. AA. incorporando un hecho imponible fundamental como es el consumo. Con su configuración actual, en 2021, la cesión del 50 por 100 del IVA y el 58 por 100 de los impuestos especiales constituye el 27,55 por 100 de los ingresos no financieros de las autonomías de régimen común. Con la medida propuesta, la auto-

nomía financiera se extendería al 66,7 por 100 de los INF de estas CC. AA. Sin embargo, la autonomía individualizada de cada región no aumentaría, ya que la regulación fiscal debería ser común y, por ende, resultado de una decisión colectiva. Además, aunque el consumo tiene una distribución más homogénea que la renta, a pesar del efecto del turismo (15), la autonomía financiera efectiva seguiría variando entre comunidades, con Madrid alcanzando aproximadamente el 100 por 100 de sus INF y Extremadura alrededor del 40 por 100.

Las principales dificultades para implementar esta alternativa son de carácter institucional. En par-

GRÁFICO 10
AUTONOMÍA TRIBUTARIA

Ingresos por tributos propios y tributos cedidos con capacidad normativa sobre la INF
Cifras en porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

ticular, surgen cuestiones sobre quién debe formular y aprobar la propuesta, y cómo evitar comportamientos estratégicos que puedan surgir. Por ejemplo, cada región podría estar dispuesta a beneficiarse del incremento en la recaudación sin asumir el coste político de proponer un alza en los tipos del IVA.

En cuanto al primer aspecto, se plantea que las CC. AA. de régimen común, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), acuerden por mayoría cualificada (16) una propuesta con forma de proposición de ley para modificar la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA. Para garantizar el compromiso y la visibilidad, esta propuesta debería ser aprobada por los distintos parlamentos autonómicos como proposición de ley, sin modificaciones (17), y remitida al Congreso de los Diputados (de acuerdo con el artículo 87.2 de la Constitución española, ver Marañón-Gómez, 2018) en un plazo breve. Posteriormente, sería tramitada por las Cortes Generales en lectura única. En cuanto al segundo problema, se podrían establecer penalizaciones para disuadir comportamientos estratégicos. Aunque es normal que existan discrepancias sobre la necesidad de modificar los tipos del impuesto sobre el consumo, debido a visiones alternativas de política económica o situaciones distintas entre las CC. AA., no se debería penalizar un voto en contra en el seno del CPFF. Sin embargo, sí debería penalizarse la no tramitación de la proposición de ley en el parlamento autonómico. En este caso, la región que no cumpla con este trámite en tiempo y forma renunciaría a la recaudación adicional (calculada en términos normativos) que se obtuviera en su territorio, la cual sería re-

distribuida entre el resto de las CC. AA. (18) durante un período de cuatro años.

Junto con lo anterior, cabe señalar que la reforma fiscal verde es una nueva vía de tributación en la que casi todo está por hacer. La imposición medioambiental en España ha tenido un desarrollo limitado, aunque es probable que esto cambie en un futuro próximo (Gago y Labandeira, 2014). Las CC. AA. han intentado paliar este vacío a través de iniciativas de fiscalidad territorial medioambiental, lo que ha generado en no pocas ocasiones conflictos de competencias entre niveles de Gobierno. Un ejemplo reciente es la aprobación del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos (2022), después de que un tributo similar hubiese entrado en vigor en Cataluña (19).

La Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017) ha propuesto la creación de una ley marco de fiscalidad ambiental que atribuya hechos imponible o figuras impositivas a los distintos niveles de Gobierno y que establezca los elementos comunes o rangos de variación permitidos para cada tributo. Sin embargo, dado el carácter corrector de los impuestos medioambientales y la necesidad de innovación en este ámbito, una ley marco podría resultar demasiado rígida y limitada en sus previsiones. Sería más apropiado que el nivel central estableciera dominios reservados y que se definieran con mayor precisión en la LOFCA las condiciones para la aplicación de tributos ambientales, evitando así intentar armonizar un campo aún inexplorado y en desarrollo. El procedimiento previsto en el Consejo Superior para la Direc-

ción y Coordinación de la Gestión Tributaria podría ser útil para limitar los conflictos de competencias en este contexto.

La tercera propuesta incide sobre otro elemento llamado a aumentar la autonomía tributaria de las CC. AA.: el que apela al principio de beneficio. Algunas comunidades ya tienen competencias en áreas específicas, como la enseñanza universitaria, donde existen diferencias significativas en los precios públicos entre regiones (20). Sería conveniente extender esta capacidad al conjunto de tasas, copagos y precios vinculados a las competencias exclusivas de las CC. AA. (Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017). Esta medida no solo tendría un impacto en la autonomía tributaria, sino que también podría introducir medios de gestión que promuevan una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos. Al igual que en otros ámbitos, sería recomendable establecer horquillas que regulen la competencia entre comunidades.

Además de ampliar la autonomía tributaria, es necesario implementar mejoras técnicas que faciliten el uso efectivo de la capacidad normativa por parte de las CC. AA., especialmente en relación con los impuestos sobre la riqueza (IEF, 2022). La regulación actual de estos impuestos es obsoleta (21) y su modernización enfrenta una dificultad significativa de economía política: las CC. AA. reciben los rendimientos de estos tributos y, por tanto, tendrían incentivos para llevar a cabo la modernización, pero la capacidad normativa efectiva reside en la AGE.

El caso del impuesto sobre el patrimonio se ha complicado con la introducción del impues-

to (temporal) de solidaridad de las grandes fortunas, de titularidad estatal y complementario al IP, desde el ejercicio 2022. Este nuevo tributo obliga, en la práctica, a la tributación de los patrimonios superiores a tres millones de euros en todo el territorio español. En las CC. AA. donde ya se aplicaba el IP, este nuevo impuesto no tiene efecto, mientras que en las demás regiones genera un rendimiento atribuible al Estado. De esta forma, se ha homogeneizado el tratamiento fiscal de los grandes patrimonios y se ha creado un fuerte incentivo para que las haciendas autonómicas que habían eliminado *de facto* este tributo lo reinstauren, como ya ha ocurrido para el ejercicio 2023, tras resolverse los recursos de inconstitucionalidad presentados por las CC. AA. más afectadas y convertir el impuesto en permanente. No obstante, esta no es la mejor técnica para la armonización del impuesto.

En el ISD, al igual que en el IP, donde el punto de conexión territorial es la residencia, la competencia fiscal a la baja entre las comunidades autónomas lleva a término la supresión fáctica de estos tributos, si no se establece una armonización adecuada. Nuestra posición es partidaria para mantener estos impuestos, pero con una reforma integral de su regulación que introduzca un mínimo exento común y fije tipos mínimos y máximos por tramos. Esto permitiría a las CC. AA. conservar cierta capacidad de decisión, al tiempo que se evitan los incentivos para el desplazamiento de la residencia de los contribuyentes, lo que conlleva la obligación de declarar el impuesto

En el IRPF, si no se lleva a cabo la transferencia total propuesta al inicio de este apartado, existen varias medidas que pue-

den incrementar la visibilidad del impuesto autonómico para los contribuyentes y reflejar de forma rápida las decisiones de las CC. AA.; entre otras, la posibilidad de actuar sobre las retenciones, diferenciándolas en función de las decisiones de las CC. AA., y trasladando su impacto a las entregas a cuenta, ajustándolas para minimizar las liquidaciones (Cuenca, 2015). En cambio, sería conveniente la armonización de las bases impositivas y liquidables, restringiendo la capacidad normativa a tarifas, tipos y deducciones en la cuota.

La cuarta propuesta se refiere a la gestión tributaria integrada. El sistema tributario español ha dado lugar a un modelo híbrido de descentralización fiscal. En algunos casos, diferentes niveles de Gobierno comparten bases impositivas (como en el IRPF) o la recaudación (en los impuestos especiales). En otros, los tributos son cedidos, pero la capacidad reguladora de los niveles subcentrales es limitada. Esto genera desafíos significativos para la Administración de los tributos, ya que dos Administraciones tributarias (sin contar la local) operan sobre un mismo territorio sin una adecuada coordinación, con una división de responsabilidades por tipo de tributo (22).

La Administración tributaria central gestiona todas sus fuentes de ingresos tributarios, incluidas aquellas en las que comparte bases con la Administración autonómica. Por su parte, las Administraciones autonómicas se encargan de los tributos que nutren sus arcas, lo que ocasiona dos problemas principales: primero, la falta de información compartida entre Administraciones respecto a tributos conexos (por ejemplo, el IRPF y el ISD, o el IRPF y el ITP); segundo, la capacidad

limitada de las Administraciones autonómicas para influir en la gestión de los impuestos que son clave para sus ingresos, pero que están bajo el control de la Administración tributaria central.

La Ley 22/2009 establece mecanismos de colaboración entre Administraciones (art. 61) en la gestión de los tributos cedidos, incluyendo la creación del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria (art. 65) y los Consejos Territoriales (art. 66), donde las CC. AA. tienen una presencia mayoritaria o paritaria. No obstante, las decisiones se toman por mayoría absoluta, y la responsabilidad ejecutiva recae en la hacienda central. Para resolver estos problemas, se han planteado dos modelos de mayor integración. La primera alternativa (Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017 y Onrubia, 2016) sugiere convertir la actual Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) en una Agencia Federal Integrada de Administración Tributaria. Con una estructura consorcial y una cogobernanza efectiva (23), esta agencia permitiría la integración progresiva y voluntaria de las agencias tributarias autonómicas, manteniendo una desconcentración efectiva de las operaciones. En este modelo, existiría un nivel subcentral con una presidencia y unas delegación territoriales que gestionarían con autonomía los tributos propios y los cedidos a las CC. AA., con una participación mayoritaria autonómica en el Consejo Territorial. La segunda alternativa, basada en una fórmula consorcial (Colldeforns y Monés, 2022), busca una transición hacia una Agencia Autonómica de Gestión Tributaria, más cercana a un modelo

confederal, tal como se prevé en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 204).

A nuestro entender, la primera propuesta se ajusta mejor al espíritu del modelo autonómico, aunque hay dudas sobre la viabilidad de integrar agencias autonómicas que ya están plenamente operativas. Como paso intermedio, se sugiere aumentar la participación efectiva de las CC. AA. en la dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), siguiendo modelos como el canadiense, y mejorar la transmisión de información entre agencias a través de protocolos y la compatibilidad de los programas utilizados.

3. La equidad y la nivelación interterritorial

Un alto grado de autonomía tributaria puede llevar a desequilibrios horizontales entre las comunidades autónomas debido a las diferencias en las bases imponibles y en las necesidades de gasto (Lago-Peñas y Martínez-Vázquez, 2015). Esto requiere la implementación de políticas de nivelación interregional, comúnmente aplicadas mediante transferencias desde el Gobierno central, como ocurre en España, que no premia a las regiones con mayor capacidad de generación de recursos. Aunque las transferencias reducen la disparidad interregional en los recursos fiscales, las diferencias en la financiación per cápita no se explican solo por la capacidad fiscal, las necesidades de gasto reconocidas o las diferencias económicas entre territorios. Esta situación y la ausencia de factores objetivos han generado la percepción de un sistema injusto y arbitrario, agravado por el mantenimiento del *statu quo* en la distribución de recursos.

La solidaridad entre regiones no es una opción, sino que resulta de un imperativo constitucional, particularmente en relación con los servicios públicos fundamentales, y también responde a las preferencias mayoritarias de los ciudadanos, así como al legado de un Estado unitario fuertemente centralizado antes de la democracia (Lago-Peñas *et al.*, 2024); Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017). La nivelación es el mecanismo clave para materializar este principio de solidaridad, aunque el modelo actual presenta serias disfunciones que plantean retos significativos. Uno de los principales problemas es la asimetría entre el modelo foral y el modelo común. Las comunidades forales disfrutan de un elevado nivel de competencias y autonomía tributaria, gestionando sus propios impuestos y recibiendo una financiación por habitante considerablemente superior al promedio de las comunidades del modelo común. A pesar de su alta prosperidad, estas comunidades participan de manera mínima en la nivelación con las demás regiones (ver Zubiri, 2007; Zabalza y López-Laborda, 2014; De la Fuente, 2022b). Dado el carácter constitucionalmente protegido del concierto económico vasco y del convenio navarro, el desafío más realista es igualar los resultados de ambos modelos con el modelo común. Esto implicaría eliminar las ventajas financieras asociadas a la foralidad, el cálculo objetivo del cupo y la participación progresiva en la solidaridad regional, la cual debería implementarse a lo largo de un extenso período de transición para ser efectiva.

Enfrentar la asimetría de resultados debería contribuir a resolver el segundo reto, que es

clarificar las características de la nivelación perseguidas dentro del modelo común. Los sistemas federales comparables presentan una variedad de rasgos institucionales y resultados muy diferentes en términos de igualación. Algunos sistemas, como el de Estados Unidos, determinan la financiación en función de la capacidad tributaria de cada entidad subcentral, mientras que otros, como el de Australia, basan la financiación en las necesidades de gasto. Existen también sistemas intermedios, como los de Alemania, Suiza o Canadá, que combinan distintos enfoques (Lago-Peñas y Fernández-Leiceaga, 2014). El marco constitucional español y los elementos del sistema de financiación de 2009 permiten considerar diversas opciones de nivelación, siempre que se excluya el sistema al estilo estadounidense, sin mecanismos de nivelación subcentral.

El esquema vigente en España incluye como primer elemento el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF). Este fondo se nutre con los rendimientos de los tributos cedidos y se distribuye en función de las necesidades de gasto y los costes de prestación de los servicios, calculados a partir de la población ajustada. No obstante, el modelo reserva un 25 por 100 del rendimiento de los tributos cedidos para cada región, detrayendo esta cantidad del reparto general. Así, el sistema promete reflejar tanto la capacidad tributaria de cada comunidad como sus necesidades de gasto, pero, en la práctica, estas promesas no se cumplen plenamente. Los otros elementos del modelo, como el Fondo de Suficiencia Global, los Fondos de Competitividad y de Cooperación, introducen lógicas adicionales que distorsionan el

resultado final de la financiación de cada región. Estos elementos tienden a reforzar el *statu quo* y a satisfacer concesiones *ad hoc* necesarias en su día para la aprobación de la ley reguladora (Fernández-Gómez y Monasterio-Escudero, 2018).

En el gráfico 11 se ilustra tanto la intensidad de la redistribución como la arbitrariedad de los resultados (24) del modelo común. Según los criterios de equidad establecidos para el FGSPF, las comunidades autónomas deberían estar igualadas en el nivel 100. Sin embargo, se observa que territorios como Murcia, Valencia, Andalucía y Castilla-La Mancha están claramente por debajo de este umbral, mientras que Cantabria, La Rioja, Baleares y Extremadura se sitúan notablemente por encima. Al comparar la financiación final con la capacidad tributaria (en términos de población ajustada), se observa que todas las regiones con capacidad tributaria inferior a la media mejoran su financiación, excepto la Comunidad Valenciana. Algunas

de estas regiones logran incluso situarse claramente por encima de la media. En contraste, las regiones con capacidad tributaria superior a la media ven reducir su financiación global. En resumen, aunque existe una intensa igualación, el modelo muestra situaciones que invierten la lógica prevista, con nivelaciones muy desiguales que rompen cualquier formulación coherente del principio de no reordenación. Así, por ejemplo, Extremadura y Castilla y León cuentan con más recursos por habitante ajustado que Cataluña o Madrid, a pesar de que estas últimas tienen una capacidad tributaria significativamente mayor.

Así las cosas, ¿cuáles son las tareas pendientes para el nuevo modelo en términos de nivelación?

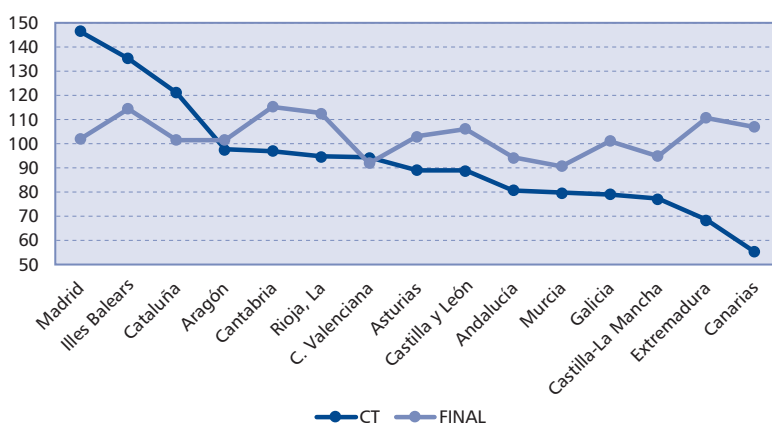
1. Conviene decidir el enfoque de la nivelación y su intensidad. Es crucial definir qué aspectos se nivelan y con qué grado de intensidad se hace (Martínez-López *et al.*, 2018).

Puede optarse por una nivelación plena, como en Australia, o una nivelación parcial, como en Canadá. Debe decidirse si se opta por igualar la dotación financiera por persona o, como en el modelo actual, considerar indicadores sociológicos de demanda potencial y de costes objetivos de prestación de determinados servicios, como la población ajustada. También se puede elegir igualar completamente a las CC. AA. o introducir alguna limitación, como nivelar solo el porcentaje del gasto total destinado a servicios públicos esenciales (25). Lo que no parece adecuado es adoptar formalmente una postura de nivelación parcial mientras se implementan mecanismos paralelos para desactivar sus implicaciones a través de una compleja maraña de fondos y correcciones, como sucede actualmente.

Como se ha apuntado con anterioridad, estas son cuestiones que deben dirimirse en el ámbito político, aunque, en nuestra opinión, la nivelación total presenta algunas ventajas, ya que se compadece mejor con la compleja realidad de España, con larga tradición centralista, y actúa como barrera contra la polarización económica regional.

2. Acordar si el sistema debe seguir tomando como referencia el concepto de «necesidades de gasto» y la ponderación mediante la llamada «población ajustada», enfoque respaldado por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, o si se debe adoptar un enfoque más simplificado que utilice únicamente la población como variable, al estilo del modelo alemán. Esta de-

GRÁFICO 11
REDISTRIBUCIÓN EN EL MODELO COMÚN



CT: Índice de capacidad tributaria regional: recaudación normativa de tributos cedidos por habitante ajustado, media = 100, 2021.

FINAL: Financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado (sin las transferencias extraordinarias), 2021. Media = 100.

Fuente. Elaboración propia a partir de De la Fuente (2022a).

cisión, esencialmente política, debe después reflejarse de manera coherente en la regulación. La normativa vigente proporciona una base sólida de la que partir, al establecer un peso diferente para cada función de gasto y utilizar indicadores externos de necesidad, que no son manipulables por las comunidades autónomas, ponderados por factores geográficos que afectan al coste unitario de los servicios (como dispersión poblacional, insularidad y superficie). Sin embargo, esta formulación puede y debe ser mejorada (ver De la Fuente, 2015 y 2017; Cadaval-Sampedro *et al.*, 2022) en al menos tres aspectos: a) ajustando la ponderación de las funciones para reflejar la realidad actual del gasto autonómico; b) mejorando la aproximación a los indicadores de necesidad para cada función; y c) revisando los factores considerados en la definición de la función de producción, incluyendo propuestas como el coste de la vida o una dotación básica por comunidad autónoma para compensar las deseconomías de escala.

3. Definir con simplicidad y transparencia el funcionamiento del nuevo modelo. No es momento de caracterizar con precisión sus rasgos antes de llegar a un acuerdo sobre sus elementos centrales, pero sí indicar, siguiendo propuestas como la de Zabalza (2015) o Fernández-Leiceaga (2016), los elementos centrales. Se sugiere la creación de un único fondo de nivelación que garantice la distribución de la proporción de recursos acordada, basada en criterios de población ajustada. Este fondo debería estar acompañado de un mecanismo transitorio que

evite la pérdida de recursos nominales para cada comunidad. Para garantizar que la nivelación se base en una equivalencia de esfuerzo fiscal, es esencial que los cálculos de financiación se realicen prescindiendo de las decisiones tributarias autónomas de cada comunidad. Esto implica evaluar la recaudación normativa atribuible a cada región y a cada tributo de manera precisa y equitativa (De la Fuente, 2016b y 2018), evitando las desviaciones actuales. Además, para asegurar la equidad dinámica deben establecerse índices de actualización que permitan mantener la financiación relativa por unidad de necesidad. Estos índices deben aplicarse tanto a la recaudación normativa como a las unidades de necesidad, garantizando así que la financiación se ajuste adecuadamente a las variaciones en las necesidades y en la capacidad recaudatoria de cada región (López-Laborda y Zabalza, 2011).

4. Como elemento complementario, es importante considerar la mejora de la participación de las comunidades forales en la financiación del sistema de nivelación interterritorial. Aunque se haya aceptado una asimetría fiscal sin precedentes internacionales, esto no debe traducirse en una falta de solidaridad interterritorial. De hecho, la persistencia de esta situación genera agravio comparativo que, si se extiende a otras regiones, corre el riesgo de debilitar la capacidad del Gobierno central para ejercer funciones clave, incluida la propia nivelación regional.
5. Desde el punto de vista de la política regional, la igualdad de acceso a los servicios públi-

cos 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, dotó al sistema de un Fondo de Compensación (FCI) con destino en gastos de inversión. Importante en los primeros años de la descentralización, primero para todas las comunidades y después solo para las regiones objetivo número 1, se ha convertido en un instrumento cuantitativamente irrelevante (432 millones de euros anuales). Si lo que se pretende es impulsar la convergencia regional, sin abandonar la eficiencia y la rentabilidad social de las inversiones públicas, hay que reformarlo, de tal modo que el FCI recupere su función original y se convierta en un auténtico Fondo Interterritorial de Desarrollo Regional (FIDER) (Cadaval-Sampedro *et al.*, 2024).

Para concluir este apartado, es importante destacar que la literatura económica, desde la perspectiva de la eficiencia redistributiva, presenta argumentos tanto a favor como en contra de la nivelación fuerte que, en todo caso, debe ser evaluada mediante un análisis coste-beneficio. Aspectos como la movilidad interregional, que genera los choques asimétricos a los que se somete el sistema, o sus efectos sobre el exceso de gravamen, varían entre países. Por ello, antes de decidir el grado de nivelación, debe abordarse la disyuntiva entre eficiencia y equidad (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2014).

4. La gobernanza multinivel

Los problemas del sistema autonómico español van más allá

de lo mencionado. España ha logrado construir en cuarenta años un sistema de Gobierno con estructura federal sin dismantelar primero el marco del Estado unitario heredado del pasado, salvo en las comunidades uniprovinciales. Al analizarlo en perspectiva y a la luz de las teorías del federalismo fiscal, se observa que aún queda un largo camino por recorrer en cuanto al avance en la cultura federal de respeto mutuo dentro del espacio competencial de cada nivel de Gobierno. Esto incluye la necesidad de una mayor lealtad institucional, así como una cooperación efectiva en la búsqueda de objetivos comunes, además del cumplimiento de las reglas fiscales. Es necesario mejorar la claridad y transparencia del sistema para los ciudadanos, y avanzar hacia una coestión efectiva de instrumentos comunes. La cultura federal implica tomar decisiones conjuntas o permitir la participación colectiva de las comunidades autónomas en el proceso legislativo, especialmente en aspectos que les afectan directamente. Sin embargo, no existe aún un espacio donde se establezca una relación equilibrada de las comunidades autónomas con la Administración central. La Conferencia de Presidentes, como su nombre indica, es un foro de discusión política; el Consejo de Política Fiscal y Financiera, con competencias limitadas, está condicionado por un desequilibrio de representación a favor de la Administración General del Estado (AGE). Además, el Senado no actúa como una cámara de representación territorial, sino que funciona como una cámara de segunda lectura. Es necesario, por tanto, reforzar el nivel federal (Martínez-López, 2020; Colldeforns y Monés, 2022).

La solución ideal sería reformar el Senado para convertirlo en una cámara de representación territorial, con capacidad legislativa limitada al ámbito competencial de las comunidades autónomas (por ejemplo, para la determinación de los tipos del IVA en la parte transferida a las CC. AA.) y con iniciativa legislativa (entre otras cosas, para la modificación de los tributos cedidos), sin perjuicio de la aprobación de las propuestas por el Congreso de los Diputados. Sin embargo, dado que este desiderátum no tiene visos de prosperar en el corto plazo, proponemos un paso intermedio que consiste en reforzar los mecanismos de gobernanza multinivel del Estado autonómico (Cadaval-Sampedro *et al.*, 2024) y, singularmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este órgano debería fortalecerse y ganar en consistencia, dotándolo de recursos humanos permanentes y medios materiales suficientes para enfrentar los desafíos que plantea el federalismo fiscal. Además, es fundamental que el Gobierno central no tenga un peso excesivo en sus decisiones, limitando su derecho de voto al 30 por 100 del total. Las Conferencias de Presidentes deben garantizar su regularidad, estableciendo una frecuencia mínima obligatoria y permitiendo que una mayoría de las CC. AA. puedan convocarla e influir en su agenda.

Este avance en la cultura política federal debe ir acompañado de una correcta rendición de cuentas y una gestión tributaria responsable. Para ello, es fundamental que la ciudadanía comprenda el sistema y asigne adecuadamente las responsabilidades, tanto en la prestación de servicios como en el pago de impuestos (Martínez-Vázquez, 2014).

5. El nuevo marco de estabilidad fiscal

La integración de la política fiscal española en el marco fiscal europeo tuvo un impacto directo en la legislación nacional. La reforma del artículo 135 de la Constitución española incorporó principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, complementados por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta norma estableció que ninguna Administración incurriese en déficit estructural y fijó el límite de la deuda en el 60 por 100 del PIB. Aunque se basa en principios de transparencia, responsabilidad, lealtad institucional y eficiencia en el gasto público, se han incumplido sistemáticamente. Entre estos incumplimientos destaca la prohibición de rescates, una disposición que fue vulnerada *de facto* con la creación de los mecanismos extraordinarios de financiación. Inicialmente, los MEF se diseñaron para reducir la deuda pública acumulada por las Administraciones con sus proveedores y, posteriormente, para suplir la insuficiencia de recursos del sistema de financiación autonómico. Un mecanismo coyuntural que se ha convertido en estructural.

Según estimaciones de la AIReF, los MEF han representado alrededor del 60 por 100 de la deuda total de las comunidades autónomas, con un uso variable a lo largo del tiempo. Comunidades como Navarra y País Vasco no han recurrido a este tipo de financiación, Madrid ha dejado de participar en 2020, y otras han reducido significativamente su participación, como Canarias (del 88 al 20 por 100), Galicia (del 57 al 18 por 100) y Asturias (del 48 al 17 por 100). En contraste, Extremadura ha incrementado su peso del 23 al 68 por 100, mientras que Cataluña, la Comunidad Valencia-

na y Andalucía concentran el 75 por 100 del total de los fondos (gráfico 12).

España enfrenta de nuevo un riguroso marco de consolidación fiscal para lo que queda de década. Aunque las nuevas reglas fiscales son menos estrictas que las anteriores, la posición fiscal del país sigue lejos de los objetivos europeos. Es preciso reducir el déficit público por debajo del 3 por 100 del PIB y emprender una reducción del déficit estructural de hasta un 1,5 por 100, con recortes anuales de, al menos, un 0,4 por 100. La deuda pública debe situarse por debajo del 60 por 100 del PIB, con ajustes anuales del 1 por 100. Actualmente, el déficit estructural es superior al 3 por 100 y las proyecciones indican que, ceteris paribus, se mantendrá alrededor del 4 por 100 en los próximos años, incluso si el plan de ajuste se extiende a siete años. La AIReF (2024) ha estimado que el ajuste lineal anual requerido para el período 2025-2028 es de 0,64 por 100 del PIB, cifra que podría reducirse al 0,36 por 100 si se extiende hasta 2031, con el objetivo de rebajar la deuda pública en 20 puntos del PIB. A nivel autonómico, las proyecciones para el primer año del plan fiscal que exigen las nuevas reglas fiscales indican que nueve comunidades están por encima de la media en cuanto a dinámica negativa de

deuda, destacando la Comunidad Valenciana y Murcia. El escenario inercial proyectado anticipa una convergencia gradual hacia el 17 por 100 en 2028, con tres posibles escenarios de consolidación que requerirán ajustes anuales de 0,33 por 100 del PIB para alcanzar el objetivo en 2031, 0,11 puntos para 2037 o 0,08 puntos anuales hasta 2041.

Independientemente de la opción elegida, es imprescindible reducir gradualmente el acceso de las comunidades autónomas a los MEF hasta su completa desactivación y facilitar la metabolización de la deuda acumulada, garantizando un tratamiento justo y equitativo para todas las comunidades autónomas. A partir de ahí, será necesario distribuir los objetivos de déficit de manera vertical y horizontal, en línea con las nuevas reglas fiscales, e implementar mecanismos de ajuste ágiles y transparentes para adecuar las cuentas autonómicas a la realidad.

Independientemente de la opción elegida, es imprescindible reducir gradualmente el acceso de las comunidades autónomas a los MEF hasta su completa desactivación y facilitar la metabolización de la deuda acumulada, garantizando un tratamiento justo y equitativo para todas las comunidades autónomas. A partir de ahí, será necesario distribuir los objetivos de déficit de manera vertical y horizontal, en línea con las nuevas reglas fiscales, e implementar mecanismos de ajuste ágiles y transparentes para adecuar las cuentas autonómicas a la realidad.

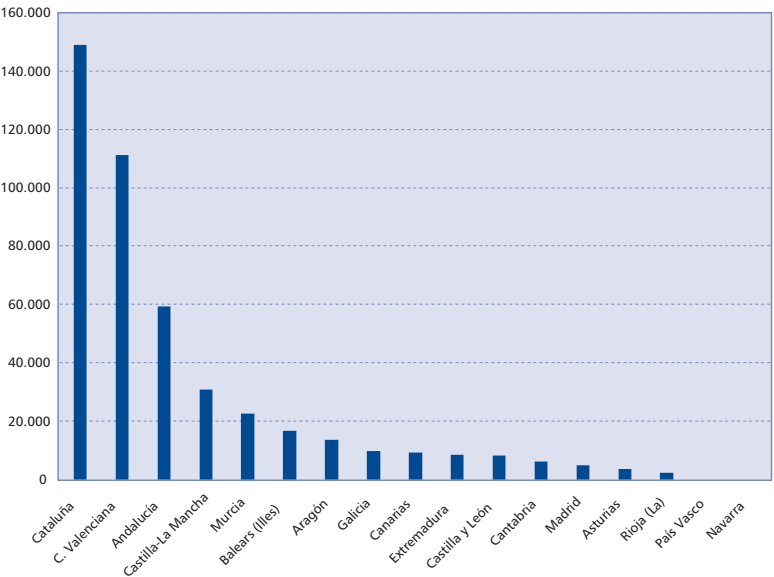
Independientemente de la opción elegida, es imprescindible reducir gradualmente el acceso de las comunidades autónomas a los MEF hasta su completa desactivación y facilitar la metabolización de la deuda acumulada, garantizando un tratamiento justo y equitativo para todas las comunidades autónomas. A partir de ahí, será necesario distribuir los objetivos de déficit de manera vertical y horizontal, en línea con las nuevas reglas fiscales, e implementar mecanismos de ajuste ágiles y transparentes para adecuar las cuentas autonómicas a la realidad.

6. El acuerdo PSC-ERC para dotar a Cataluña de un modelo de financiación «singular».

La insuficiencia de recursos con los que cuentan las autonomías sirve de base para contextualizar el acuerdo firmado entre el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). El objetivo que persigue no consiste en reformar el modelo de financiación de régimen común, sino de «cambiarlo sobre un nuevo paradigma basado en la singularidad y la bilateralidad». El documento, redactado mientras se concluía este análisis, es ambiguo, y la falta de detalle impide determinar con precisión el impacto que su implementación tendría en el conjunto del sistema, aunque sí se pueden prever algunas de sus consecuencias:

GRÁFICO 12
MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE FINANCIACIÓN DE LAS CC. AA., 2012-2024

En millones de euros



Notas: Las cantidades indicadas entre los años 2012-2023 relativas a los mecanismos extraordinarios de financiación de las CC. AA corresponden a cantidades dispuestas, mientras que las cantidades que figuran en el año 2024 son cantidades asignadas por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Las cantidades indicadas entre los años 2012-2022 relativas a los mecanismos extraordinarios de financiación de las EE. LL corresponden a cantidades dispuestas, mientras que las cantidades que figuran en los años 2023-2024 son cantidades asignadas por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

1. El acuerdo parte de un diagnóstico que sugiere la existencia de una insuficiencia estructural en la financiación de la comunidad autónoma de Cataluña. Este argumento se sustenta sobre un gasto insuficiente en políticas públicas esenciales, derivado de una excesiva solidaridad con el resto de los territorios. No obstante, al contrastar esta aseveración con los datos comparativos disponibles, este diagnóstico no se corresponde con la realidad. En la última década la Generalitat ha disfrutado de un nivel de financiación en línea con la media de las CC. AA., por unidad de necesidad.

2. En relación con un posible desequilibrio vertical entre Cataluña y la Administración central, es necesario recordar que la distribución de recursos entre niveles de Gobierno es el resultado de un proceso político democrático, y no de una decisión técnica. A pesar de ello, el actual sistema de financiación autonómica, vigente desde 2009, ha cumplido con sus mandatos, siendo el Estado central quien ha asumido una parte significativa de la deuda autonómica, actuando como prestamista de última instancia. Este potencial desequilibrio, en caso de existir, afectaría a todas las comunidades autónomas de régimen común, y no solo a Cataluña.

3. Uno de los puntos clave del acuerdo PSC-ERC es el avance hacia la «plena soberanía fiscal» (página 2), que otorgaría al Parlamento de Cataluña la máxima capacidad normativa posible dentro del marco europeo para definir su sistema tributario. Además, la Agencia Tributaria de Cataluña asumiría progresivamente la ges-

ción, recaudación, liquidación, inspección y disponibilidad de todos los impuestos generados en Cataluña, eliminando así la presencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), como ya sucede en el País Vasco y Navarra.

4. No obstante, la implementación de este modelo plantea cuestiones de déficit de constitucionalidad, ya que Cataluña accedería a un estatus similar al de las comunidades forales sin una previsión constitucional explícita que lo ampare. La posible extensión de este sistema a otras comunidades autónomas podría generar complicaciones técnicas significativas, como la coexistencia de 17 modelos tributarios compitiendo y otras tantas agencias fiscales regionales actuando. Esto implicaría que el Estado central prescindiría de una base fiscal propia y carecería de instrumentos de política tributaria. Este escenario supondría un cambio radical en el modelo actual, revertiría la relación entre el Estado central y las comunidades autónomas en términos de financiación, convirtiéndose en una novedad en el marco internacional de las federaciones contemporáneas.

5. El documento, si bien contempla un compromiso de solidaridad –limitada por el principio de ordinalidad por habitante– con el resto de los territorios, se enfrenta a una contradicción inherente. Si Cataluña va a recibir más recursos, será a costa de contribuir menos al fondo común, lo que ocasionaría una disminución relativa de los recursos disponibles para los territorios receptores. A esto se sumaría la coexistencia de dos modelos de concierto económico –el vasco y navarro, caracterizados por una escasa dosis

de solidaridad, y el catalán– lo cual se antoja inestable. Además, dada la existencia de una controversia histórica, tanto en el ámbito académico como en el político, entre el Estado central y la Generalitat sobre el saldo fiscal, ante el cálculo de un eventual «cupo» catalán, ¿podría asistirse a la convergencia entre los modelos en cuanto al nivel de solidaridad?, ¿de qué modo se haría, elevando el nivel de solidaridad de los primeros, o rebajando el segundo? Estas preguntas, que parecen razonables, no tienen tampoco respuesta.

A falta de mayor concreción de este acuerdo bilateral, se puede afirmar que una reforma del modelo de financiación autonómica existente, sin alterar sus características básicas, junto con la evolución de los conciertos vasco y navarro en el largo plazo para hacerlos converger en resultados financieros con el modelo común, representa una vía más equilibrada, multilateral y solidaria para afrontar el desafío de la financiación autonómica, sin debilitar al Estado central. Prestar atención a las competencias singulares, respetar una ordinalidad bien definida, abordar elementos clave como la determinación de las necesidades de gasto o la unidad de servicios por población ajustada, además de ofrecer una solución equilibrada al peso de la deuda autonómica, podrían formar parte de una reforma del modelo actual que mejorase la posición de Cataluña, sin necesidad de que salga del sistema.

IV. CONCLUSIONES

El Estado de las autonomías es un proyecto en continua evolución, que combina la lógica financiera federal con la de una

confederación en los territorios forales. Este artículo aborda los principales problemas a los que se enfrentan las comunidades autónomas de régimen común, proponiendo soluciones basadas en la evolución reciente del sistema, la experiencia comparada y las enseñanzas del federalismo fiscal.

Entre los desafíos estructurales del régimen común que requieren ajustes profundos se encuentran la escasez global de recursos, las disparidades arbitrarias en la financiación per cápita, la limitada autonomía tributaria de las CC. AA. y la ausencia de incentivos para su uso efectivo. La inequidad, la complejidad del sistema, la falta de transparencia y la necesidad de una gobernanza multinivel que se aproxime a una realidad federal, agravan la situación frente al nuevo marco de estabilidad fiscal. En este contexto, hemos aportado soluciones diversas a estos problemas.

1. Para mejorar la suficiencia financiera es necesario que el Estado y las CC. AA. lleguen a un acuerdo sobre la ampliación de su espacio fiscal y la capacidad normativa, que les permita disponer de mayor autonomía tributaria. Autonomía, corresponsabilidad y suficiencia convergen hacia una combinación de instrumentos tributarios propios y la aplicación de una firme restricción presupuestaria. En este sentido, hemos propuesto como avance una posible ampliación de la cesión del IRPF, la introducción de un IVA colegiado sobre el tramo autonómico e impuestos especiales, y la reforma de los demás impuestos indirectos, acompañados de una transformación de carácter institucional. La reforma fiscal verde

es una nueva vía de tributación en la que está casi todo por hacer, donde las comunidades autónomas deben tener sus propios hechos impositivos y figuras impositivas.

2. Además, se propone introducir mejoras técnicas que faciliten el uso efectivo de la capacidad normativa de las CC. AA., especialmente en relación con los impuestos sobre la riqueza, cuya regulación obsoleta requiere una modernización y cierta homogeneización que evite las ineficiencias de una competencia fiscal a la baja.
3. El sistema evidencia una excesiva dependencia de las decisiones del Gobierno central, lo que limita la capacidad de las CC. AA. para resolver problemas de insuficiencia estructural o coyuntural. Esta situación, junto con una aplicación arbitraria de la equidad en el reparto de recursos, ha fomentado sentimientos de agravio comparativo entre las diferentes comunidades. La nivelación interterritorial y la equidad representan la parte más compleja del sistema, por lo que se propone eliminar los ajustes *ad hoc* y las particularidades redistributivas de las comunidades forales, después de alcanzar un consenso político en el enfoque –total o parcial– de la nivelación, la eliminación de la cláusula del *statu quo* y la limitación del reparto a través del principio de ordinalidad. En paralelo, se requiere avanzar en la metodología de cálculo de las necesidades de gasto a través de los habitantes ajustados para aproximar los recursos a las necesidades de gasto de los territorios.
4. Para hacer esto posible, se debe abordar una reforma

estructural de la gobernanza de las CC. AA. Esta reforma debe impulsar una mayor autonomía, transparencia y visibilidad, que permita discernir a la ciudadanía quién hace qué. El avance hacia una cultura federal pasa por avanzar hacia un federalismo cooperativo que favorezca la cogobernanza efectiva y solidaria, más aún si se pretende encarar con robustez y credibilidad la nueva disciplina financiera de la que se han dotado los países europeos.

NOTAS

(1) Para la primera fase de la crisis véase LAGO PEÑAS y FERNÁNDEZ LEICEAGA (2013).

(2) En los artículos 5 y 6 de la Ley 22/2009 se contemplaba una inyección adicional de fondos a lo largo de tres años, que suponían más de 7.500 millones de euros consolidables.

(3) La comparación con la evolución de los recursos no financieros en las comunidades forales, que no representamos, muestra que en éstas las consecuencias son inmediatas, la estabilidad de los ingresos es mayor y las caídas menos pronunciadas que en relación con el modelo común: hay un evidente fallo de diseño en el sistema, por cuanto una de las ventajas del modelo común debiera ser la mayor estabilidad que proporciona a sus integrantes. Las comunidades del modelo foral dependen de ellas mismas.

(4) Incluye la recaudación homogénea de los tributos cedidos con capacidad normativa, la recaudación de los otros tributos cedidos y las transferencias ordinarias del estado a competencias homogéneas.

(5) MONTESINOS, PÉREZ y RAMOS (2014) auscultan la evolución cuantitativa de los empleados públicos y detectan una caída a partir de 2011, que en las CC. AA. supuso revertir en dos años (2012-2013) los aumentos experimentados entre 2007 y 2011.

(6) Quedan fuera las universidades transferidas.

(7) Tomada del modelo de financiación autonómica para las CC. AA. de régi-

men común aprobado en 2009. Incluye factores de demanda potencial y de coste de prestación de los servicios (ver Ley 22/2009).

(8) Hemos ponderado la deuda de cada comunidad autónoma por sus ingresos no financieros, que miden de forma más adecuada su capacidad de devolución de los pasivos, cuando son estructurales (LAGO-PÉÑAS y FERNÁNDEZ-LEICEAGA, 2013).

(9) El mayor crecimiento de los pasivos tiene lugar justamente después de la aprobación de una de las normas sobre estabilidad financiera más dura de las sociedades occidentales (Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera); bien es cierto que la ley contempla un largo período de carencia de 10 años, durante el que regirá un sistema más discrecional de asignación del déficit autorizado.

(10) Con la media en 100. CRE, datos para 2022.

(11) Utilizamos esta variable porque nos permite comparar todas las CC. AA. y no solo las de régimen común.

(12) En su artículo 2, punto f. También se establece el principio, en el mismo artículo, de «c) La garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, independientemente de la comunidad autónoma de residencia». Garantía que parece corresponder al Estado.

(13) Incluimos las tasas y precios públicos y los impuestos.

(14) Se contemplan solo las CC. AA. de régimen común.

(15) El coeficiente de variación, sin Canarias, del IVA es del 0,22, frente a un 0,34 del IRPF.

(16) Por ejemplo, un mínimo de un 66 por 100 de las CC. AA. que representasen al menos a un 66% de la población.

(17) Debiera dar lugar a una modificación del reglamento del Congreso para facilitar la acumulación del debate.

(18) Un fondo finalista para financiar inversiones y no gasto corriente.

(19) El impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, regulado en la misma Ley 7/2022, de 8 abril, de Residuos y Suelos Contaminados para

una Economía Circular, no ha sido en cambio transferido a las CC. AA.; tampoco el impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero, aprobado en la Ley 14/2022, de 8 de julio.

(20) Resulta curioso que las comunidades autónomas tengan la capacidad de regular los precios públicos en una actividad gestionada con autonomía por las universidades, mientras no pueden hacer lo mismo en sectores bajo su gestión directa, como la sanidad. Este contraste pone de manifiesto las inconsistencias en la distribución de competencias y la autonomía reguladora de las comunidades autónomas, destacando la necesidad de una revisión que permita una mayor coherencia y flexibilidad en la gestión de sus propios servicios públicos.

(21) Asumimos en lo fundamental las propuestas del capítulo V del *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, IEF, 2022.

(22) Además, en el modelo foral, las Administraciones tributarias son provinciales y gestionan la práctica totalidad de los tributos. Aquí sí existe una Administración tributaria integral, sobre una base territorial limitada, sin que las deseconomías de escala parezcan jugar un papel apreciable.

(23) Por ejemplo, estableciendo un Consejo de Dirección de representación paritaria, que nombra una presidencia de propuesta central y una dirección general de propuesta autonómica.

(24) Si utilizamos los datos procedentes de la liquidación del sistema de financiación autonómica (SFA) de 2021 se producirían ligeros ajustes que no modificarían nada fundamental.

(25) Lo que obligaría a definir un porcentaje del gasto asociado a cada servicio y determinar qué es esencial y qué no: ¿la sanidad sí y la justicia no?

BIBLIOGRAFÍA

BALLETBÓ, A. y DE LA FUENTE, A. (2016). Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas: Conclusiones del ciclo de encuentros de S'Agaró. *Fedea Policy Papers*, n.º 2016-24. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/11/FPP2016-24.pdf>

CADAVAL-SAMPEDRO, M. y CALVO-LÓPEZ, S. (2023). Indisciplina fiscal y

Mecanismos Extraordinarios de Liquidez. *Papeles de Economía Española*, n.º 175, pp. 121-136.

CADAVAL-SAMPEDRO, M., FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., LAGO-PÉÑAS, 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* (91-112). Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

CADAVAL-SAMPEDRO, M., FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., LAGO-PÉÑAS, S. Y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2024). *Propuestas para España: la reforma de la financiación autonómica*. Foro Económico de Galicia.

COLLDEFORN, M. y MONÉS, M. A. (2022). Apuntes para una reforma del sistema de financiación en clave federal. *Papers de la Fundació*, 122. Barcelona: Fundació Rafael Campalans.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*. Ministerio de Hacienda y Función Pública, https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA. (2024). *Informe sobre los resultados para Galicia del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común. Ejercicios 2009-2021*. (1602022-03).

CUENCA, A. (2015). Las entregas a cuenta en el sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común: problemas y opciones de mejora. *Fedea Policy Papers*, n.º 2015-10. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/11/FPP2015-10.pdf>

CUENCA, A. y GARCÍA, R. (2016). Cesión del 100 por 100 del IRPF a las Comunidades Autónomas de régimen común: un ejercicio de simulación. *Encuentros de Economía Pública 2016*, mimeografiado.

DE LA FUENTE, A. (2015). El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica., *Estudios sobre la Economía*

<i>Española</i> n.º, 2015-23. Madrid: FEDEA. http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2015-23 DE LA FUENTE, A. (2016a). La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica. <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2016-08. Madrid. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/04/FPP2016-08.pdf DE LA FUENTE, A. (2016b). El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional. <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2016/02. Madrid: FEDEA. http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-02.pdf DE LA FUENTE, A. (2018). El cálculo de la recaudación homogénea del impuesto sobre sucesiones y donaciones: una propuesta mejorada.», <i>Estudios sobre la Economía Española</i>, n.º 2018-18. Madrid: FEDEA, https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-18.pdf DE LA FUENTE, A. (2020a). Por una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad. <i>FEDEA Policy Papers</i> n.º, 2020-02. Madrid: FEDEA. DE LA FUENTE, A. (2020b). ¿Desequilibrio vertical e insuficiencia autonómica en el sistema de financiación regional? Una mirada a los datos y un enfoque alternativo. <i>FEDEA, Estudios sobre Economía Española</i>, n.º 2020-27. Madrid: FEDEA. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-27.pdf. Madrid. Actualizado en agosto de 2023. https://bit.ly/2TM8NIQ DE LA FUENTE, A. (2022a). La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2020. <i>Estudios de Economía Española</i> n.º 2022-22, Madrid: FEDEA. https://bit.ly/3fkOr6P DE LA FUENTE, A. (2022b). Sobre el sistema de financiación foral vasco y navarro: notas para un debate necesario. <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2020-20. Madrid. Revisado en febrero de 2022. https://bit.ly/3kAX62D DÍAZ DE SARRALDE, S. (2016). La reforma de la financiación autonómica:	conflictos y complejidad. <i>Fedea Policy Papers</i>, pp. 14/2016 Madrid: FEDEA. FERNÁNDEZ-GÓMEZ, N. y MONASTERIO-ESCUDEIRO, C. (2018). Debates sobre la reforma del Sistema de Financiación Autonómica: i) A favor y en contra de la cláusula de <i>statu quo</i>. <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2018-05. Madrid: FEDEA. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/06/FPP2018-05.pdf FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X. (2016). Crise e modelo de financiamento autonómico 2009: Lecciones para o futuro. <i>Revista Galega De Economía</i>, 25(2), 25-40. https://doi.org/10.15304/rge.25.2.3731 FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., LAGO PEÑAS, S. (2024). El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: Una perspectiva regional. <i>Working Papers Ivie</i>, n.º 2024-4. València: Ivie. http://doi.org/10.12842/WPIVIE_0424 FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X., LAGO-PEÑAS, S., VAQUERO-GARCÍA, A. (2017). Spanish fiscal decentralization: A successful (but still unfinished) process. <i>Environment and Planning C Government and Policy</i>. doi: 10.1177/2399654417704663 GAGO-RODRÍGUEZ, A. y LABANDEIRA-VILLOT, X. (2014). La imposición ambiental como opción para España. <i>Papeles de Economía Española</i>, n.º 139, 142-152. LAGO-PEÑAS, S. (2021). 40 años de descentralización en España (1978-2018): Balance y perspectivas. Madrid: Funcas. LAGO-PEÑAS, S., CADAVAL-SAMPEDRO, M. HERRERO-ALCALDE, A. y FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X. (2024). <i>Fiscal Equalization and Fairness: What Do Citizens Think About?</i>, en prensa. LAGO-PEÑAS, S. y FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X. (2013a). Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las comunidades autónomas: una propuesta alternativa. <i>Revista de Economía Aplicada</i>, 63, pp. 117-136. LAGO-PEÑAS, S. y FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X. (2013b). Las finanzas autonómicas: Expansión y crisis, 2002-2012. <i>Papeles de Economía Española</i>, n.º 138, 129-147.	LAGO-PEÑAS, S. y FERNÁNDEZ-LEICEAGA, X. (2014). Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado. <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 238, enero/febrero. Madrid: Funcas. LAGO-PEÑAS, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (DIR.). (2015). El sistema de financiación autonómica: ¿Quo vadis?. <i>Papeles de Economía Española</i>, 143, 2-14. 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. <i>BOE</i> n.º 305, de 19/12/2009. Jefatura del Estado, BOE-A-2009-20375, https://www.boe.es/eli/es/l/2009/12/18/22/con LÓPEZ-LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011). Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica. <i>Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública</i>, 197-(2/2011), pp. 37-65. MARAÑÓN-GÓMEZ, R. (2018). Las relaciones entre las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos: viejos conocidos o grandes desconocidos. <i>Revista de las Cortes Generales</i>. n.º 103, pp. 709-731. MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2020). La gobernanza fiscal de las comunidades autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma. <i>Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research</i>, 2020/2(47), pp. 31-56. MARTÍNEZ-LÓPEZ, D., PEDRAJA, F., MONÉS, M. A. y COLLEDEFORN, M. (2018). Debates sobre la reforma del Sistema de Financiación Autonómica: ii) ¿Nivelación total o parcial? <i>Fedea Policy Papers</i>, n.º 2018-07. Madrid. https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/07/FPP2018-07.pdf MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2014). La descentralización tributaria a las comunidades autónomas en España: Desafíos y Soluciones. En J. DURÁN y A. ESTELLER-MORÉ (Eds.), <i>Por una verdadera reforma fiscal</i>. Barcelona: Ariel MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y LAGO PEÑAS, S. (DIR.). (2020). <i>Desafíos pendientes de la descentralización en España:</i>
---	---	--

Suficiencia y autonomía tributaria.
Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y TIMOFEEV, A. (2014). Capital infrastructure and equity objectives in decentralized systems. en J. FRANK y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (eds.), *Infrastructure and Decentralization: From Gaps to Solutions*. Cheltenham, UK.: Edward Elgar.

MONÉS, M. A., BALLEBÓ, A. y DE LA FUENTE, A. (2016). Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones. *Fedea Policy Papers*, n.º 2016-09. Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/05/FPP2016-09.pdf>

ONRUBIA, J. (2016). Financiación autonómica y Administración tributaria: una propuesta de modelo integrado de gestión. *Fedea Policy Papers*, n.º 2016-21. Madrid: FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/09/FPP2016-21.pdf>

PÉREZ-GARCÍA, F. PÉREZ-BALLESTER, J. (2019). Necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales. *Presupuesto y Gasto Público*, 96/2019, pp. 33-55. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

VV. AA. (2022). *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales. ZABALZA, A. (2015). Equidad y responsabilidad

en la financiación autonómica. *Fedea Policy Papers*, n.º 2016-15. Madrid. FEDEA.

ZABALZA, A. y LÓPEZ-LABORDA, J. (2014). The uneasy coexistence of the Spanish foral and common regional finance systems. *Ivie Working Papers*, WP-EC 2014-02. Valencia: Ivie. <http://www.ivie.es/downloads/docs/wpasec/wpasec-2014-02.pdf>

ZUBIRI, I. (2007). Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización. En S. LAGO (ed.), *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro* (, pp. 355-388.). Estudios de Hacienda Pública. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.