

Jesús Ruiz-Huerta
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
Francisco Javier Loscos
Universidad Complutense de Madrid

1.- Introducción: La frustración de la reforma

Ha transcurrido un año más sin reforma del sistema de financiación. Una vez más los intentos, las propuestas, las promesas no han dado lugar a una nueva definición del reparto de los fondos financieros territoriales. Este es el resultado más contundente del año 2017 por lo que se refiere a la financiación autonómica.

Para explicar lo sucedido, en la primera parte de este capítulo, recogemos algunas consideraciones sobre la senda de recuperación de las magnitudes económicas españolas, planteando también las debilidades de la misma. Por otra parte, se incluyen algunos datos sobre la evolución económica de las comunidades, la evolución de los servicios y el funcionamiento del modelo de financiación a lo largo de los últimos años.

En un apartado posterior, nos referimos a los intentos de reforma y concentramos la atención en el Informe encargado por la Conferencia de Presidentes de las Comunidades autónomas de enero de 2017, dando cuenta de la composición de la Comisión de Expertos, los objetivos pretendidos y los resultados y propuestas incluidos en el *Informe* (CERMFA, 2017).

A pesar de las ideas ofrecidas en el *Informe*, de los esfuerzos para aprobar la reforma del modelo y de la constitución del comité de revisión del sistema previsto en la Ley 22/2009, el año terminó no solo sin la aprobación del nuevo sistema de financiación, sino sin que siquiera se acordase un proyecto o una iniciativa del Gobierno en esa dirección. Los motivos para ese nuevo retraso son tratados en el siguiente apartado, en el que se reconocen los serios problemas políticos que existen para poder afrontar la reforma.

Por último, dada la situación de bloqueo actual, proponemos en el último apartado algunas posibles vías de mejora de la situación actual, que se basan en el principio de respetar el derecho y buscar soluciones a partir de las normas vigentes, incluso sin esperar a la reforma del sistema.

1.1.— Consideraciones sobre la situación económica y el funcionamiento del sistema de financiación en 2017

La recuperación de la crisis económica, iniciada en la segunda mitad del año 2014, se ha mantenido los años posteriores,¹ incluyendo el que acaba de terminar. Según los datos del Gobierno central, la economía habría crecido en torno al 3,1%,² por encima del consenso de las previsiones realizadas por las instituciones especializadas del año anterior.³ Aunque el crecimiento fue mayor que la media europea, el aumento de la producción y la estabilidad económica de Europa, junto a los efectos de la política monetaria europea y la evolución de los precios de los combustibles, ayuda a entender el mantenimiento de una tasa de crecimiento superior al 3% en los últimos tres años.⁴

Aunque el crecimiento de la economía se fue ralentizando a lo largo de 2017, los indicadores de precios se mantuvieron estables, y los desequilibrios externo y público siguieron tendencias descendentes, aun manteniéndose todavía en cifras elevadas.⁵ También el empleo ha seguido aumentando a lo largo de 2017, alrededor de 500.000 nuevos empleos en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.⁶ Con todo, la tasa de desempleo, en el entorno del 16,5%, los serios problemas políticos y territoriales que tiene el país, los importantes índices de desigualdad y pobreza existentes,⁷ el previsible cambio de la política monetaria del Banco Central Europeo y sus repercusiones sobre la deuda y el déficit públicos, y la precarización y segmentación del mercado de trabajo,⁸ son algunos elementos contradictorios con el supuesto final de la etapa recesiva.

Según estimaciones de la AIREF para 2017, el crecimiento se habría extendido entre todas las comunidades, especialmente en Baleares, Murcia y la Comunidad Valenciana, pero también, por encima de la media nacional, en Canarias, Aragón, Navarra, Madrid, Cataluña, y La Rioja.⁹ Por su parte, las tasas de paro superaban el valor medio español a 31 de diciembre de 2017 (16,6%) en Extremadura, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, situándose la Comunidad Valenciana en un valor ligeramente por encima de la media.¹⁰ La salida de la crisis diferencial en unos territorios y otros parece indicar una mejor situación en las comunidades con mayor nivel y acumulación de renta y riqueza, lo que resulta consistente

1. Aun cuando, como recordaba el BANCO DE ESPAÑA (2015, p. 43), “A pesar de los estímulos monetarios extraordinarios, la recuperación tras la Gran Recesión está siendo lenta, frágil y desigual en el conjunto de economías desarrolladas”.

2. INE (2018b).

3. Cfr. FUNCAS (2017, p. 4).

4. Cfr. European Commission (2018b, p. 5).

5. Cfr. European Commission (2018b, p. 6).

6. INE (2018, p. 6).

7. Cfr. European Commission (2018b, pp. 7-8) y EAPN (2017b, pp. 34-38).

8. Cfr. European Commission (2018b, p. 7) y EAPN (2017b, pp. 35-36).

9. AIREF (2018).

10. INE (2018a, p. 22).

con las contradicciones que se apuntaban más arriba.¹¹ Con todo, subsiste un serio problema de endeudamiento de las comunidades, que hipoteca las posibles alternativas: Las comunidades de Valencia, Castilla-La Mancha, Cataluña, Baleares o Murcia, tenían en 2017 tasas de deuda pública superiores a la media de las comunidades, que se elevaba al 25% del PIB.¹²

En ese contexto, ¿qué se puede decir sobre la situación de las comunidades en términos de servicios públicos y financiación? Los datos disponibles ponen de manifiesto que los servicios públicos del Estado de Bienestar, especialmente afectados por la crisis en los años anteriores, aún no se han recuperado y han aumentado su distancia respecto a los valores medios de la Unión Europea. Por otra parte, el gobierno central, en su Plan Presupuestario de 2018, plantea como objetivos para ese año la disminución del gasto en educación (del 4% al 3,8% del PIB), así como del de Sanidad (del 6 al 5,8%).¹³

En suma, todo parece indicar que los planes del gobierno actual se orientan en la dirección de rebajar el gasto en servicios fundamentales (menos gasto, pero mejor, dicen los responsables gubernamentales) y, desde luego, no incrementar los ingresos públicos, asumiendo por buena la diferencia actual de presión fiscal respecto a la media de UE, que se eleva a una cuantía entre 5 y 6 puntos del PIB.¹⁴

¿Qué pasó con la financiación los últimos años? A pesar de las críticas vertidas contra el modelo de 2009, los resultados obtenidos por las comunidades no son, a nuestro juicio, tan malos: los resultados del modelo de 2009 representan un claro avance respecto de los vinculados al modelo precedente, aprobado en 2001, especialmente en tres dimensiones:

i) *Incremento en el volumen de recursos puestos a disposición de las CCAA de régimen común*: Esto se ve con especial claridad en los dos primeros años de su aplicación, aunque posteriormente se oscurezca de manera significativa como consecuencia de la crisis, y su reflejo en la caída de la recaudación impositiva.¹⁵ Sin embargo, ya en los últimos años se aprecia una recuperación en el volumen de recursos que canaliza el sistema de financiación, conforme se vuelve a incrementar la recaudación fiscal.

ii) *Incremento en el grado de autonomía tributaria de las CCAA*: El modelo de 2009 no solamente incrementa los porcentajes de participación de las CCAA en la recaudación de las principales figuras del sistema tributario (IIIEE, IVA e IRPF) sino que amplía la capacidad normativa de las comunidades en este último tributo, lo que –junto a la capacidad de que también disponen en los “tributos cedidos tradicionales”– permite que los gobiernos autonómicos pue-

11. Sobre las diferencias interterritoriales en desigualdad, pobreza y exclusión social, véanse los trabajos de LAPARRA (coord.) (2014, pp. 191-194) y JURADO y PÉREZ MAYO (2014).

12. BANCO DE ESPAÑA (2018).

13. GOBIERNO DE ESPAÑA (2017), p. 40.

14. Información contenida en el documento Taxation Trends in Europe (European Commission, 2017).

15. En este sentido, la insuficiencia en la financiación de las CCAA sería un reflejo de la insuficiencia general de la Hacienda pública española.

dan configurar un espacio fiscal propio con notable autonomía.¹⁶ Si esto a veces no se percibe con la suficiente claridad es porque este *incremento en el grado de autonomía* no ha ido acompañado de un incremento paralelo en su grado de *ejercicio efectivo*, (al menos, al alza: la preocupación que muestran algunas comunidades –y numerosos especialistas– por el riesgo de desmantelamiento de la imposición sobre el patrimonio y las herencias es el mejor indicativo de que dicha capacidad normativa sí se ha ejercido, a la baja, con un importante grado de autonomía).¹⁷

iii) *Reducción de las reordenaciones y otras distorsiones vinculadas al sistema de nivelación*: En un sistema de financiación en el que la capacidad tributaria de las CCAA desempeña un papel importante, los mecanismos de nivelación devienen imprescindibles para asegurar el principio de garantía de que los gobiernos subcentrales puedan ofrecer *un volumen de servicios similar, con un esfuerzo fiscal similar*. Sin embargo, la operativa de estos sistemas de nivelación puede generar distorsiones (*sobrenivelaciones* o *desnivelaciones*) así como *reordenaciones* de las comunidades respecto a sus posiciones de partida, que pueden llegar a representar importantes problemas políticos, además de los de orden técnico. En este sentido, el sistema de 2009 representa un considerable avance respecto de su predecesor aprobado en 2001, como se acredita en López Thomaz (2016), López Thomaz, Loscos y Ruiz-Huerta (2016) y López Thomaz y Loscos (2018). Un argumento similar se expone en Díaz de Sarralde (2017b).

Frente a estos argumentos, las críticas más habituales al sistema de financiación vigente se centran en su excesiva complejidad y falta de transparencia, así como en importantes problemas de equidad y eficiencia.¹⁸ En nuestra opinión, si tales críticas se aceptasen de manera plena, habría que incorporar el importante matiz de que en todas sus dimensiones el sistema aprobado en 2009 representa un considerable avance respecto de su predecesor. La indudable existencia de problemas en el modelo de financiación de 2009 no debe menospreciar estos avances, ni el factor de la propia crisis para explicar una parte de sus deficiencias. La experiencia de modelos anteriores y de sus procesos de negociación, además del reconocimiento de las restricciones políticas existentes, por otro lado, pueden ayudar a la construcción de un sistema razonable y aceptable por todos.¹⁹

2.– *Los principales acontecimientos relacionados con la reforma de la financiación autonómica en 2017*

Como se señalaba en el Informe del pasado año, el 17 de enero de 2017, con motivo de la VI Cumbre de Presidentes de Comunidades autónomas, el Gobierno español y las Comunidades acordaron el compromiso de reformar el sistema de financiación autonómica a lo largo del año 2017.²⁰ Como entonces se expre-

16. La principal limitación, que afecta al IVA y a los IIEE, proviene de las exigencias que plantea el derecho de la UE.

17. Una buena referencia es Lago y Vaquero (2016).

18. Cfr. CERMFA (2017), pp. 3 y 12-13.

19. A este respecto resultan relevantes las reflexiones de DÍAZ DE SARRALDE (2016, 2017a, 2018).

20. CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS (2017).

saba, en realidad la reforma del modelo debió haberse hecho en el año 2014, es decir, cinco años después de la aprobación del último sistema, acordado y suscrito por todas las comunidades en el año 2009.

Una vez más, las expectativas creadas en torno a la reforma se han visto frustradas, a pesar de los esfuerzos realizados y, en la actualidad, seguimos sin reforma y se mantienen los parámetros básicos del modelo de 2009 para la financiación de las comunidades.

Tras la aprobación de la iniciativa de reforma propuesta por la Conferencia de Presidentes (a la que no asistieron los presidentes de Cataluña ni del País Vasco) se puso en marcha la constitución de una Comisión de Expertos. Dicha comisión, nombrada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, debería servir para iniciar el proceso de reforma retrasado desde 2014, por lo que habría de comenzar sus trabajos de manera inmediata y entregar sus resultados en un período de 6 meses, como efectivamente ocurrió. En efecto, la Comisión hizo público su Informe el pasado día 26 de julio (CERMFA, 2017).

La Comisión fue compuesta por 21 personas, una en representación de cada una de las comunidades y ciudades autónomas participantes y cinco en representación del gobierno central. Aunque, respecto a otras comisiones e instituciones, en la nueva comisión se reconocía expresamente, tal vez por primera vez, una presencia de las comunidades mayor que la del gobierno, dicha composición implicaba dos problemas: Por un lado, una cierta infrarrepresentación de los intereses de la propia administración central, como pondría de manifiesto el voto particular expresado por los representantes del gobierno central; por otro, a pesar de reconocer la calidad técnica e independencia de los representantes autonómicos, las grandes dificultades para que los mismos pudieran ofrecer vías o alternativas muy diferentes de las mantenidas por los gobiernos que les habían nombrado.

En todo caso, el trabajo se hizo en un tiempo relativamente corto y el resultado obtenido puede calificarse como razonable y solvente, aunque con claroscuros. Así, por ejemplo, el análisis y diagnóstico del modelo de 2009, en general bien estructurado, se excedía a nuestro juicio en las críticas, con un escaso reconocimiento de sus aspectos positivos y de las dificultades para que cualquier modelo pudiera funcionar adecuadamente en un contexto de depresión económica.

En relación con la estructura del *Informe*, éste comienza con el diagnóstico del modelo de financiación autonómica de 2009. En este apartado, se repasan los principales aspectos del sistema de financiación, cuyos principales defectos, a juicio de los redactores del *Informe*, deberían ser objeto de reforma en profundidad.

Un segundo capítulo se destina al análisis de la financiación autonómica desde la óptica del Estado de Bienestar, para señalar que, dada la descentralización de los servicios públicos fundamentales, especialmente la sanidad, la educación y las políticas sociales, las necesidades financieras autonómicas son muy elevadas, es imprescindible disponer de recursos suficientes para las mismas y habría que revisar el grado de nivelación vertical, entendiéndose por tal la relación exis-

tente de recursos entre las comunidades y las instituciones centrales del Estado, así como las posibilidades efectivas de los gobiernos autonómicos para obtener los ingresos necesarios.

Aunque sea forzoso reconocer que el nuestro es un estado de bienestar descentralizado, no se pueden perder de vista las importantes prestaciones que corresponden a las administraciones centrales (singularmente, aunque no sólo, el sistema de seguridad social, la garantía del sistema de pensiones, el seguro de desempleo o los gastos de dependencia). Además de valorar de forma integrada los servicios y prestaciones de comunidades y gobierno central, sería necesario explicar el papel de arbitraje y redistribución de recursos del gobierno central a la hora de aclarar el contenido y alcance de la denominada “nivelación vertical” y, una vez analizado el grado de suficiencia de los distintos gobiernos, entrar en la cuestión de los ingresos necesarios para atender todas las demandas.²¹

El tercer capítulo se concentra en el examen de los tributos cedidos a las comunidades, así como de los tributos propios de las mismas. En él se reconoce el elevado nivel de descentralización alcanzado en España y las dificultades para proceder a nuevas cesiones en el próximo futuro. La Comisión parece aceptar el estado actual de la descentralización de ingresos, aunque corrigiendo diversos desajustes y problemas del sistema aplicado, en buena medida relacionados con las cuestiones relacionadas con la disponibilidad de fondos por parte de las comunidades y los procesos de integración de la administración tributaria.

El siguiente apartado del *Informe* se refiere a una de las cuestiones más problemáticas del modelo de financiación, que se ha mantenido desde el principio del proceso de descentralización: la determinación de las necesidades de las comunidades y el sistema de nivelación. Es en este punto donde las dificultades son mayores, dada la diferente situación de las comunidades, la presión, en cada caso, para defender las variables y ponderaciones con mayor incidencia en cada territorio y la necesidad de acordar un objetivo de nivelación aceptable para todas las partes implicadas.

El último capítulo está destinado a analizar los problemas relacionados con las especialidades, aspectos institucionales y recursos fuera del sistema, cuestiones de gran trascendencia y que son objeto de especial atención en el *Informe*.

La Comisión, por otro lado, hizo explícitos los principales objetivos que, a su juicio, debería afrontar el proceso reformador: Por una parte, la reforma tendría que hacer frente a la insuficiencia de recursos manifestada por todas las comunidades, especialmente sentida desde los primeros años de la crisis y que había hecho imposible el adecuado cumplimiento de sus competencias. Se trataba además, de mejorar la distribución de recursos por habitante (o por unidad de necesidad) y evitar reordenaciones injustificadas entre comunidades respecto al *ranking* de capacidad fiscal. Por otro lado, habría que introducir algún mecanismo para asegurar el equilibrio vertical del sistema, aumentar la responsabi-

21. Ello permitiría delimitar la parte de las insuficiencias del sistema de financiación autonómica que obedecen a limitaciones de su diseño, y la que simplemente es reflejo de la insuficiencia general de la Hacienda pública española.

lidad fiscal y revisar el grado de autonomía tributaria y su ejercicio, además de introducir instrumentos para asegurar la estabilización fiscal ante crisis como la vivida. Por último, el *Informe* aludía a la necesidad de mejorar diversos elementos técnicos y garantizar mayor transparencia y claridad, procurando evitar la complejidad hasta donde fuera posible.

Para intentar responder a los objetivos planteados, el *Informe* recoge un conjunto de propuestas que se refieren a los tres elementos básicos del sistema de financiación: la preocupación por el grado de suficiencia de recursos de las comunidades para cumplir adecuadamente las obligaciones derivadas de sus competencias; las cuestiones de autonomía y corresponsabilidad y las concernientes a la medición de necesidades y la nivelación. Resumimos a continuación las propuestas y una valoración de las mismas.

a) Respecto a la **suficiencia del sistema**, el *Informe* plantea la necesidad de asegurar la suficiencia financiera de las prestaciones y servicios públicos fundamentales, con independencia de la administración que los presta. El concepto de suficiencia tiene un carácter marcadamente relativo y conduce directamente a las necesidades de gasto y a la disponibilidad de recursos “suficientes” para atender adecuadamente los servicios públicos. Como ocurre en otros ámbitos de la economía, las necesidades tienden a ser ilimitadas también en el campo de los servicios y prestaciones públicos, de manera que la reivindicación de más recursos es una demanda generalizada por parte de los responsables de los mismos. Como la vía fundamental para atender dicha demanda es la obtención de ingresos, principalmente impuestos, es preciso insistir en la necesidad de conectar ambos lados de los presupuestos.

La propuesta del *Informe* se refiere, no obstante, a los servicios públicos fundamentales, y se expresa además como una exigencia para todas las administraciones responsables de los mismos, lo que obligaría a un ejercicio compartido sobre la medición efectiva “y suficiente” de los gastos asociados a los servicios públicos, a partir de una restricción presupuestaria básica.

Una segunda alusión a la suficiencia se concreta en la idea de que el principal instrumento para alcanzar el nivel deseable de servicios públicos fundamentales es la recaudación de IRPF, IVA e Impuestos Especiales, es decir, el conjunto de cesiones impositivas básicas que se contenían en el modelo de 2009. Se trata de una decisión acertada, ya que estos ingresos representan el mayor volumen de recursos del sistema de financiación, además de ayudar a transmitir la idea de que las grandes figuras del sistema tributario español, a excepción del impuesto de sociedades, se comparten entre la administración central y las comunidades.

La Comisión, adicionalmente, se pronuncia sobre la necesidad de garantizar la estabilidad económica. Por un lado, expresa la importancia de estabilizar tanto el Estado de Bienestar español, es decir, los servicios y prestaciones fundamentales, como el Estado Autonómico, conceptos estrechamente vinculados desde la distribución de competencias establecida en el Título VIII de la Constitución de 1978. Para lograr el crecimiento estable de la economía, el *Informe* se declara también a favor de evitar el déficit y, en su caso, obtener los recursos necesarios

para compensar un eventual saldo negativo, a partir de un ligero incremento de la imposición indirecta ejercida colegiadamente por parte de las Comunidades.

Por último, la Comisión pone de manifiesto la importancia de incorporar a las Comunidades de régimen especial a la financiación del esquema de solidaridad interterritorial, como medio para garantizar la suficiencia financiera de los servicios públicos fundamentales. Se trata de una de las primeras ocasiones en las que un documento público, en el que participan representantes técnicos del gobierno central y de los gobiernos autonómicos, alude a la necesidad de una mayor conexión entre los dos regímenes financieros.

b) En el ámbito de la **autonomía tributaria y los tributos cedidos**, la comisión se decanta por el mantenimiento básico de la cesta actual de impuestos, con la incorporación a la cesta del nuevo Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito y de una parte del Impuesto sobre Actividades de Juego. Como se señalaba anteriormente, esto significa dar por bueno el reparto de las grandes fuentes tributarias, además de mantener, con algunas modificaciones, los llamados *tributos cedidos tradicionales* (Transmisiones Patrimoniales, Sucesiones y Donaciones, Patrimonio o las Tasas sobre el Juego). Concretamente, el *Informe* propone, en este ámbito, armonizar las bases de los tributos cedidos, limitando la capacidad normativa autonómica a las escalas o tipos de gravamen y a las deducciones y bonificaciones. Detrás de esta propuesta está la voluntad de evitar la competencia fiscal a la baja y el peligro de desaparición de alguna de las figuras mencionadas.

En el campo de la imposición indirecta, el *Informe* recoge la vieja idea de que, cuando fueran necesarios más recursos, especialmente con la intención de garantizar el principio de estabilidad, fuese posible aumentar los tipos en los “tramos autonómicos”²² del IVA y los Impuestos Especiales, de forma colegiada por parte de todas las comunidades. Aunque se trata de una decisión compleja y difícil de acordar, la Comisión propone, a través de la misma, una vía que podría ser aceptada por parte de la Unión Europea (o, al menos, sería difícilmente rechazable), además de incentivar un mayor protagonismo de las comunidades en los procesos de cambio fiscal, evitando así que las decisiones unilaterales de la administración central, se transformen, como ha sucedido hasta ahora, en ingresos propios y exclusivos de dicha administración.

Como contrapunto, la Comisión se muestra contraria a las eventuales modificaciones de la base imponible del IRPF, proponiendo eliminar la capacidad autonómica para regular mínimos personales y familiares en dicho tributo, favoreciendo así una mayor armonización del mismo.

El *Informe* propone asimismo la atribución de competencias normativas a las comunidades en materia de instrumentos cuasi privados para financiar parcialmente algunos servicios públicos, como ocurre en el caso de los copagos en el sistema sanitario. Y, adicionalmente, se propone mejorar las relaciones entre las administraciones tributarias del Estado y de las comunidades a través de

22. En realidad, para poder aplicar esta propuesta sería necesario que se reconocieran tramos diferenciados en los impuestos sobre el consumo mencionados.

una administración tributaria integrada, cuyo contenido se explica en el propio *Informe*.

Es en el campo de la **nivelación** donde el *Informe* propone mayores cambios respecto al modelo de 2009. En lo que se refiere a la valoración de las necesidades de gasto, exigida como primer requisito para determinar los criterios de nivelación, el Informe propone la definición de cuatro bloques de necesidades (sanidad, educación, protección social y otros servicios de la comunidad) con variables de reparto diferentes. Se señalan también las posibles correcciones por insularidad (Canarias, 80%) y la necesidad de tener en cuenta los costes diferenciales de los servicios según territorios. La Comisión considera necesaria en todo caso la creación de una comisión especial, dependiente del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para estudiar las necesidades de gasto de las comunidades.

Respecto a los instrumentos concretos para nivelar los recursos de las comunidades, el *Informe* propone la creación de dos únicos fondos: El Fondo Básico de Financiación (FBF) y un Fondo de Nivelación Vertical (FNV), además de un Fondo Complementario para financiar las competencias no homogéneas de las comunidades. El FBF se integraría por los tramos autonómicos del IVA y de los Impuestos Especiales, además de un porcentaje de los otros tributos cedidos según recaudación “normativa” y una cierta aportación de las comunidades de régimen especial. Por su parte, el FNV estaría formado por recursos aportados por el Estado con la finalidad de ajustar posibles desequilibrios entre comunidades.

El *Informe* se pronuncia además a favor de la “absorción” en el tiempo de la cláusula de “ausencia de perdedores” asumida en los procesos de reforma anteriores. Se trata de una propuesta muy controvertida, como refleja el voto particular contrario a la misma suscrito por siete integrantes de la comisión, seis de ellos en representación de comunidades especialmente afectadas por la eventual desaparición de dicha cláusula.

El *Informe* sugiere, además, la integración en el Sistema de Financiación Autonómica de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma de Canarias ligados al REF, en función de un principio de proporcionalidad.

Debe mencionarse, por último, la existencia de nueve votos particulares que ocupan una parte sustancial del *Informe* y que, de algún modo, dan cuenta de las grandes dificultades para alcanzar acuerdos compartidos en un tema tan singular como éste.

3.— *Una valoración del Informe de los expertos: ¿Es viable la reforma?*

Una vez terminado el *Informe* de la comisión de expertos, el Gobierno pretendía continuar los trabajos de reforma a través del Comité previsto en el Acuerdo de 2009 para la revisión del modelo de financiación. En efecto, la Ley 22/2009 preveía un proceso de revisión quinquenal del sistema. En ese sentido, la Disposición adicional séptima de la Ley 22/2009 señalaba que:

“El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema”.

Ocho años después de que se aprobara dicha norma, el Comité se constituyó el pasado 2 de noviembre, fecha en que acordó un plazo de tres semanas (hasta el 26 de noviembre) para que las Comunidades estudiaran dicho Informe y presentasen sus propias propuestas, que se examinaron en sus reuniones de los pasados días 14²³ y 28 de diciembre.²⁴ Hasta el momento, no obstante, no consta la existencia de un documento que recoja las líneas fundamentales de la reforma del modelo de 2009 o alguna posición expresa del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En la situación actual, no obstante, a pesar del reconocimiento generalizado de la importancia del modelo de financiación, tanto para el buen funcionamiento del país y del Estado de las Autonomías, como para el eventual proceso de reforma constitucional que se propone desde algunos espacios, y a pesar de que no parecen existir problemas jurídicos para iniciar el proceso de reforma, sí que existen serios inconvenientes políticos para poner en marcha un proceso de negociación consistente y con visos de credibilidad.

- a) Por un lado, el enfrentamiento del gobierno catalán con la administración central y la entrada del gobierno español en las instituciones de aquella comunidad, ha implicado, como es obvio, una situación de seria inestabilidad y especiales dificultades para negociar o aprobar un nuevo sistema de financiación para todas las comunidades.
- b) Hay que recordar, además, que Cataluña no se integró en la Comisión de expertos. La ausencia de Cataluña del proceso de reforma es especialmente significativa, si tenemos en cuenta que la práctica totalidad de las reformas anteriores fueron impulsadas, o cuando menos, claramente apoyadas desde los gobiernos catalanes.²⁵
- c) Una consecuencia inducida de la deriva del proceso en Cataluña fue el cambio de actitud del PNV respecto a su apoyo para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, lo que parece dificultar decisivamente la aprobación del presupuesto de este año en el Parlamento, y constituye un hándicap más para la reforma de la financiación, como han puesto de manifiesto los responsables del Ministerio de Hacienda.

23. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508088>

24. <http://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-hacienda-convoca-comite-tecnico-dia-28-analizar-propuestas-ccaa-financiacion-20171204153615.html>

25. Como es bien sabido, incluso la LOFCA y el primer sistema de financiación tienen sus raíces en las normas de financiación contempladas por el primer Estatuto de Cataluña, el denominado Estatuto de Pau.

d) Paralelamente, también en el 2017, se han comenzado a hacer más explícitas las críticas sobre la aplicación del Concierto y el cálculo del cupo vasco y la aportación navarra. Pese a las propuestas de los políticos nacionalistas vascos respecto a la posible extensión del sistema de cupo a las comunidades que quisieran asumir el “riesgo unilateral”, es una opinión ampliamente compartida que dicha extensión es inviable y que la aplicación concreta de los sistemas de concierto y convenio dan lugar a un agravio comparativo y hacen necesaria una revisión de sus cálculos (que incorpore, por ejemplo, su participación en los mecanismos de nivelación, como expresión más destacada –a día de hoy– de la solidaridad interterritorial).

e) Otro rasgo de la situación vivida en 2017 es la creciente preocupación de las Comunidades por fortalecer sus propias estrategias, mediante la profundización de los análisis para mejorar la financiación procedente del sistema de financiación general e impulsar planes y estrategias de crecimiento propios, ante las crecientes dificultades que afronta el Estado Autonómico, reforzándose de ese modo una cierta tendencia centrífuga territorial.

f) Por último, la persistencia de los problemas de endeudamiento en algunas comunidades, dificultan adicionalmente una posible negociación del nuevo sistema de financiación, y pueden requerir un abordaje específico.

4.– Consideraciones finales ¿Hay alternativas razonables?

La imposibilidad de aprobar el nuevo sistema en 2017, como se planteaba la VI Conferencia de Presidentes, y la situación de bloqueo institucional que vive el país, hacen muy difícil la tarea de buscar una mejora del modelo que garantice la aceptación de las comunidades.

Desde nuestro punto de vista, además de una llamada a los pactos, la lealtad institucional y la vuelta al diálogo, creemos necesario que, mientras no sea posible la reforma del sistema de financiación, se exploren los márgenes de lo que se puede hacer a partir del modelo vigente y de los Estatutos aprobados. En esa dirección, tal vez se podrían poner en marcha algunas iniciativas:

– Aunque se viene trabajando desde hace tiempo en este ámbito, pueden mejorarse sustancialmente los sistemas de previsiones de ingresos, las entregas a cuenta a las Comunidades de los impuestos recaudados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y las retenciones del IRPF autonómico ante cambios autonómicos en la legislación. En la misma dirección, podría mejorarse la conexión de la AEAT con las administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas, iniciando algunos pasos para ir a una administración integrada, como la que se propone en el Informe de la Comisión de Expertos. Particularmente, como propuesta concreta de negociación con Cataluña, podría ensayarse la administración tributaria concertada prevista en el Estatuto de Autonomía, una propuesta que no se recoge en otros estatutos de autonomía.

– Desde el acceso al gobierno del Partido Popular, no ha habido ni explicaciones solventes sobre la liquidación anual del sistema, ni valoración de los resultados y del funcionamiento del modelo, ni un análisis y examen pormenorizado de

los problemas del mismo. La liquidación tan solo se cuelga de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Los análisis técnicos, la explicación de los resultados y la difusión de los mismos, así como de los problemas subyacentes, deberían ser asumidos por las autoridades del Ministerio. Así mismo, desde las instituciones de Hacienda, de las conferencias sectoriales (especialmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiero) y de las autoridades autonómicas, habría que realizar los esfuerzos necesarios para hacer más visible las responsabilidades y competencias de ingresos y gastos de los diversos niveles de gobierno. Tal vez así serían menores los problemas de transparencia que tanto se mencionan en relación con la complejidad y la opacidad del modelo vigente.

– También deberían explicarse mejor las cuestiones de nivelación y ordenación, para que los ciudadanos y los responsables políticos entiendan que la financiación de los servicios públicos básicos debe contar con una financiación similar, de modo que las comunidades con mayor capacidad fiscal no deben tener, después de la aplicación de la nivelación, una financiación por unidad de necesidad menor que otras comunidades con menor capacidad. La ordinalidad debe ser entendida como solidaridad interterritorial compatible con la solidaridad entre individuos.

– En el contexto del sistema actual, se podrían ajustar los criterios de acceso a los Fondos de Convergencia Autonómica, para intentar asegurar la mayor igualdad posible de la financiación básica de los servicios públicos fundamentales.

– La relación entre los sistemas de régimen común y especial es otra asignatura pendiente de nuestro sistema autonómico. Además de intentar explicar de forma clara las diferencias entre ambos sistemas, y sin ningún ánimo de cuestionar los sistemas de concierto y convenio, sí creemos necesario mejorar la concreción del compromiso de las comunidades de régimen especial con la solidaridad en todo el territorio español, como señala la Constitución en su artículo 2.^o²⁶

– Asimismo, consideramos necesario recuperar la importancia del Fondo de Compensación Interterritorial, su papel en la convergencia y el desarrollo económico y, tal vez, su desvinculación de la inversión nueva del Estado, enormemente afectada por la crisis, para asegurar una cuantía mínima garantizada (por ejemplo, en porcentaje sobre el PIB), orientada al desarrollo regional de las comunidades con mayores problemas económicos.

26. Hay que recordar que esta contribución a la solidaridad ya se encuentra reconocida expresamente como *carga general del Estado*, por lo que las comunidades de régimen especial contribuyen –desde su inicio– en la proporción correspondiente de los Fondos de Compensación Interterritorial. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, desde que la financiación de las comunidades de régimen común incorpora elementos vinculados con la capacidad fiscal de cada territorio, estos Fondos han dejado de constituir el *único mecanismo de solidaridad* vinculado con el sistema de financiación (como ocurría en el denominado “periodo transitorio”, y en las primeras revisiones del sistema que no incorporaban vinculación con la recaudación territorial). En la actualidad, los Fondos de Compensación Interterritorial comparten esta función con los *sistemas de nivelación*, que a día de hoy constituyen el *principal mecanismo de solidaridad del sistema*, sin que ello se haya reflejado en los cálculos del cupo o de la aportación.

– Cabría pensar también en una mayor presencia de las comunidades en las instituciones y los mecanismos de estabilidad, como en la toma de decisiones sobre el reparto del déficit a partir de las diversas responsabilidades de gasto, y el compromiso de su seguimiento y control.

– En la línea de aumentar autonomía y la suficiencia, puede tener sentido la aplicación de mecanismos de decisión conjunta en el IVA y los Impuestos Especiales. Ello exigiría el reconocimiento de dos tramos diferenciados en esos impuestos (al estilo de la regulación actual del IRPF) y, después, el compromiso compartido por todas las comunidades para proceder al aumento de los tipos, como se propone en el *Informe de los expertos*. Mientras esto no se pueda instrumentar, tal vez debiera pactarse con el Gobierno central algún sistema de participación en los nuevos ingresos generados por un cambio normativo del mismo. Desde 2011 se han producido diversas reformas por iniciativa de la administración central, de cuyas consecuencias recaudatorias las comunidades no han participado.

– En todo caso, es imprescindible la recuperación de la cultura del pacto y la negociación e incorporar, de una manera razonable, el principio de lealtad institucional en las relaciones de todas las instituciones que participan en las políticas territoriales.