

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: COMPÁS DE ESPERA

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

Sumario: 1.- Introducción. 2.- Reforma de la financiación: Sin progresos aparentes.... 3.- ...pero no un tiempo perdido. 4.- Mientras tanto, el sistema de 2009 sigue funcionando. 4.1.- La liquidación de 2016. A) Resultados totales. B) Resultados de nivelación. 4.2.- Endeudamiento y autonomía financiera. 5.- Conclusiones. 6.- Referencias.

1.- Introducción

Tampoco en el año 2018 fue posible la reforma del modelo de financiación autonómica. La inestabilidad política, el cambio de gobierno a mitad de año y la debilidad del Ejecutivo establecido tras la moción de censura obligaron a “aparcarse” las reformas de más calado y a concentrar la atención en las políticas más viables o con mayor nivel de consenso.

Un año más, el mantenimiento del conflicto territorial catalán ha constituido, como en los anteriores, un importante *hándicap* para reformar el modelo financiero. Sin embargo, el nuevo gobierno que surge tras la moción de censura aprobada en junio de 2018 (y que, en el momento de redactarse este *Informe*, ha anunciado la próxima convocatoria de elecciones generales en abril) puede haber iniciado una dinámica en la que el diálogo entre las diferentes fuerzas y sensibilidades en conflicto sea capaz de abrir espacios para la política que, aún hoy, distan mucho de ser compartidos de forma general.

Mientras tanto, el sistema de financiación aprobado en 2009 permanece vigente, y sus resultados en un contexto económico en el que la recaudación tributaria va recuperando su nivel tras los años de crisis parecen poner de manifiesto unas potencialidades que en los últimos años fueron fuertemente cuestionadas.

2.- Reforma de la financiación: Sin progresos aparentes...

Como se señalaba hace un año, el acuerdo de 2009 preveía un mecanismo de revisión y reforma del modelo entonces aprobado, en términos muy claros: “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”.*¹

Y, como también se mencionaba en el *Informe* anterior, hubo que esperar al otoño de 2017 para el Comité mencionado se constituyera y propusiera el análisis del documento elaborado por la comisión de expertos (CERMFA, 2017), así como la presentación de propuestas por sus integrantes, que serían objeto de tratamiento en las reuniones del 14 y el 28 de diciembre de aquel año. Sin embargo, y pese a que la representación de las Comunidades Autónomas sí formuló sus diferentes valoraciones del Informe,² la representación de la Administración General del Estado no llegó a presentar su propuesta.³

Tras la moción de censura presentada por el Grupo Parlamentario Socialista a finales de mayo, el nuevo Gobierno constituido el 7 de junio anunció, en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada el 19 de julio, su intención de impulsar la reforma y poner en marcha un grupo de trabajo en el seno de esa institución, cuyo primer objetivo sería analizar la insuficiencia financiera de las comunidades autónomas y proponer posibles soluciones.⁴ Este denominado “Grupo de Decisión” se constituyó efectivamente el 26 de septiembre, y estableció sus objetivos y pautas de trabajo,⁵ pero sin que hasta el momento se haya conocido ningún avance o reunión posterior.

1. Disposición adicional séptima 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 y se modifican determinadas normas tributarias (BOE no. 305, del 19). Accesible en internet: <https://www.boe.es/buscar/oct.php?id=BOE-A-2009-20375> (texto consolidado).

2. Valgan como referencia las propuestas de quienes representaban a las Comunidades Autónomas de Andalucía (Comunidad Autónoma de Andalucía, 2017) y la Comunidad Valenciana (C. Valenciana, 2017).

3. Ni tampoco a ofrecer una valoración de las recibidas. Las dos reuniones celebradas en diciembre de 2017 se centraron finalmente en el análisis de aspectos técnicos del sistema de financiación (relativos a los tributos cedidos, los tributos propios, la metodología para estimar los valores normativos en los tributos no sometidos a liquidación, o cuestiones relacionadas con la nivelación vertical y la lealtad institucional, según la muy somera referencia incluida en la *Memoria de Actuaciones* del CPFF del año 2017; cfr. CPFF, 2018, p. 12). En las reuniones posteriores, ya en 2018, se mantuvo una pauta similar, hasta la celebrada el 21 de marzo, con la que el Ministerio de Hacienda puso fin a los trabajos del Comité Técnico, tras prometer que presentaría su propuesta a lo largo del mes de abril, lo que finalmente no se produjo (cfr. Generalitat Valenciana, 2018). El Comité Técnico Permanente de Evaluación puso formalmente fin a sus trabajos con la elaboración de un documento de síntesis, el pasado 19 de septiembre.

4. Cfr. <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2018/190718-cpff.aspx>. Asimismo se creó un grupo de trabajo para la coordinación de los tributos propios de las Comunidades Autónomas.

5. Gobierno de España (2019).

El anuncio de la próxima convocatoria de elecciones generales (apenas un mes antes de las elecciones autonómicas en la mayor parte de las Comunidades) hace entender que estos han sido los últimos esfuerzos llevados a cabo para proceder a la reforma del sistema de 2009 en esta Legislatura, y que será preciso esperar, al menos, al próximo otoño (o, muy verosímilmente, a 2020) para que los nuevos gobiernos que salgan de las urnas puedan reanudar el debate.

3.- ...pero no un tiempo perdido

Sin embargo, no entendemos que se trate de un tiempo perdido. Al margen del valor que puedan llegar a tener los trabajos técnicos desarrollados en el seno de los distintos grupos de trabajo del CPFF, el cambio político propiciado por la moción de censura aprobada en el mes de junio dio lugar a la apertura de un proceso de diálogo entre los representantes de la Administración General del Estado y los del gobierno catalán, inexistente durante los años anteriores, que abrieron una cierta esperanza de apertura de una posible negociación, también en el terreno económico financiero, que contribuyese a construir caminos de salida del conflicto que más está condicionando la reforma de la financiación autonómica.⁶

En este sentido, el pasado 1 de agosto se celebraba la primera reunión de la Comisión Bilateral entre el Estado y la Generalidad de Cataluña prevista en el art. 183 EAC, que no se reunía desde el 19 de julio 2011.⁷ Los acuerdos adoptados incluían constituir todas las comisiones previstas en el Estatuto de Cataluña (concretamente, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat,⁸ la Comisión Bilateral de Infraestructuras⁹ y la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat),¹⁰ así como las subcomisiones que dependen de la Comisión Bilateral, de acuerdo con su reglamento de funcionamiento.¹¹

6. El nuevo Gobierno de España apostó claramente por el diálogo con los representantes de la Generalitat, rompiendo así la dinámica de los últimos años y apostando por la negociación, en línea con lo que hemos venido defendiendo en el *Informe* de las Comunidades del IDP.

7. Pese a la previsión del art. 183.4 EAC de que habría de reunirse en sesión plenaria “*al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes*”. Las reuniones y acuerdos de la Comisión Bilateral pueden consultarse en <http://exterior.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/re-lacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/reunions-i-actuacions>

8. Prevista en el art. 210.1 EAC.

9. Prevista en la Disposición adicional tercera del EAC, en su numeral segundo.

10. Prevista en la Disposición transitoria sexta de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuya vigencia se mantiene por virtud de la Disposición transitoria segunda del EAC vigente.

11. Fundamentalmente, las subcomisiones de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos, de Colaboración y Cooperación, de Infraestructuras y Equipamientos, y de Asuntos Europeos y Acción Exterior, previstas con carácter permanente en el art. 10.1 del Reglamento de la Comisión Bilateral (aprobado en su reunión del 16 de abril de 2007, y modificado por acuerdo de 19 de julio de 2011), publicado por Resolución GRI/2065/2011, de 18 de agosto, del Departament de Governació i Relacions Institucionals (*Diari Oficial de la Generalitat de*

En cumplimiento del calendario de trabajo acordado en dicha reunión, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat (CMAEF) se reunió el 25 de septiembre,¹² y alcanzó un acuerdo para cumplir la sentencia del Tribunal Supremo del 2 de noviembre de 2017 relativa a la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña¹³ y en desarrollo y concreción del acuerdo adoptado por la Comisión Bilateral Estado-Generalitat el 19 de julio de 2011,¹⁴ que había cifrado en 759 millones el déficit inversor en infraestructuras en Cataluña correspondiente a 2008. En cumplimiento de la citada sentencia, las dos administraciones acordaron la compensación de dicha cantidad durante los ejercicios 2019, 2020, 2021 y 2022.¹⁵

La CMAEF adoptó asimismo otros acuerdos en relación con el endeudamiento de la Generalitat de Cataluña y los préstamos a estudiantes universitarios, además de estudiar otras materias “*como las inversiones en infraestructuras a que se refiere la disposición adicional tercera del Estatuto catalán, la financiación de órganos judiciales, los tributos propios de la Generalitat recurridos ante el Tribunal Constitucional, la gestión descentralizada de subvenciones y ayudas y la aplicación del principio de lealtad institucional*”, sobre las que se afirmaba (por el Ministerio de Hacienda) que “*ambas partes han acercado posturas*”.¹⁶

La nueva dinámica de diálogo propició igualmente que, el 15 de octubre, se celebrase la primera reunión de la Comisión Bilateral de Infraestructuras, desde

Catalunya no. 5.955, de 2/9/2011, pp. 46.688-92), y accesible en internet: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/5955/1196924.pdf> y https://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=587551

12. Por primera vez desde el 17 de noviembre de 2010. Las reuniones y acuerdos de esta Comisión pueden consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-mixta-dafers-economics-i-fiscals-estat-generalitat-de-catalunya/reunions-i-acords/>

13. STS 1668/2017, 2 de Noviembre, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo. Accesible en internet: <https://supremo.vlex.es/vid/696441309>. La Sentencia reconoce que los acuerdos alcanzados en la Comisión Bilateral Generalidad-Estado (en este caso, sobre las inversiones estatales en infraestructuras en Cataluña) vinculan a ambos Gobiernos y, en particular, comprometen al Gobierno de España para su incorporación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado (sin perjuicio de la potestad soberana de las Cortes Generales), y en contra de lo que fue su práctica en 2008 (avalada en primera instancia por la Audiencia Nacional).

14. Puede consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/reunions-i-actuacions/>. El acuerdo se había alcanzado previamente en el Grupo de Trabajo de Metodología para determinar el cumplimiento de la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña creado en el seno de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat para cumplir el mandato establecido en tal sentido por la Disposición adicional 57ª de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007. Las tareas realizadas por dicho Grupo de Trabajo pueden consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/subcomissions-i-grups-de-treball/grup-de-treball-disposicio-addicional-3a/>

15. Cfr. MH-GP (2018d). El importe consignado para ello en los Presupuestos para 2019 debía ser de 200 millones de euros, a los que habrían de añadirse otros 150 (extendidos también a los tres ejercicios siguientes) para cumplir el Acuerdo de la CMAEF del 22 de diciembre de 2009 sobre la integración de la policía autonómica de Cataluña en el modelo de financiación.

16. Cfr. MH-GP (2018d).

su acto formal de constitución el 27 de abril de 2007.¹⁷ Aunque esta reunión –centrada casi exclusivamente en la forma concreta de implementar el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo del 2 de noviembre de 2017– finalizó sin acuerdos, por ambas partes se valoró positivamente su celebración, y se aprobó crear un grupo de trabajo para facilitar el consenso.¹⁸

En cambio, y salvo error por nuestra parte, no se han producido nuevas reuniones de la Comisión Mixta de Transferencias Estado–Generalitat desde el 17 de noviembre de 2010, pese a que ambos Gobiernos actualizaron su representación.¹⁹ Lo mismo ocurre con las subcomisiones dependientes de la Comisión Bilateral Generalitat–Estado,²⁰ salvo en lo que se refiere a la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos,²¹ encargada de abordar las controversias y conflictos competenciales (formalizados o no ante el Tribunal Constitucional), terreno este en el que asimismo se han registrado algunos avances, como la retirada de los recursos presentados por el anterior Gobierno de España contra la Ley de Cataluña 9/2017, de universalización de la asistencia sanitaria,²² y dos leyes de vivienda (sobre emergencia habitacional) aprobadas por el Parlamento de Cataluña en 2015 y 2016.²³

En nuestra opinión, todo ello contribuye a crear una dinámica de diálogo en la que la tensión acumulada a lo largo de los años recientes puede entrar en caminos que progresivamente conduzcan a su reducción, en la medida en que –sobre todo– parecen haberse superado vetos que dificultaban gravemente cualquier atisbo de diálogo institucional. Tales caminos, en cualquier caso, tardarán tiempo en recorrerse de manera satisfactoria, por razón del deterioro acumulado y de una coyuntura, como la reciente devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 y el posterior anuncio de una próxima convocatoria de elecciones generales, en la que se acumulan numerosas incertidumbres.

Por otra parte, entendemos que se han producido asimismo progresos en el terreno de la reflexión técnica especializada. Además de los trabajos técnicos desarrollados en el seno de los distintos grupos de trabajo del CPFF, se han seguido publicando estudios sobre financiación, endeudamiento, nivelación,

17. Cfr. <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-dinfraestructures/reunions/>

18. Cfr. GC-DTS (2018).

19. Las reuniones y acuerdos de esta Comisión pueden consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-mixta-de-transferencies/reunions/>

20. La actividad de estas subcomisiones puede consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/subcomissions-i-grups-de-treball/>

21. Los acuerdos adoptados por esta Subcomisión pueden consultarse en <http://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/subcomissions-i-grups-de-treball/subcomissio-de-seguiment-normatiu-prevenccio-i-solucio-de-conflictes/>

22. Cfr. Gobierno de España (2018a), pp. 3 y 8.

23. Cfr. Gobierno de España (2018b), pp. 4 y 9.

autonomía financiera o estabilidad por parte de distintos especialistas universitarios.²⁴

Los temas esenciales objeto de tratamiento tienen que ver, en primer lugar, con la cuestión de la autonomía tributaria, en la doble perspectiva de capacidad normativa y administración tributaria. En el primer caso, como se desprende del *Informe* de los Expertos (CERMFA, 2017), el objetivo básico es –prescindiendo de temas regulatorios menores– buscar una fórmula de cesión de capacidades normativas en el ámbito de la imposición indirecta y, más concretamente, la propuesta de una posible modificación colegiada de los tipos aplicados en el IVA. Si la AGE conserva la capacidad de alterar los tipos de este impuesto, no parece razonable cerrar esta posibilidad a las Comunidades, en virtud del principio de autonomía.

Como contrapunto, el mismo *Informe* apostaba, a nuestro juicio de forma pertinente, por una cierta armonización y reforma del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, así como del Impuesto sobre el Patrimonio. En una sociedad abierta y defensora del principio de mérito y capacidad, el impuesto sobre las herencias, adecuadamente diseñado, es un instrumento claro para lograr una mayor igualdad de oportunidades de los ciudadanos. La competencia fiscal aplicada para atraer las bases imponibles a cada territorio lleva a un resultado similar a lo que ocurre en los mercados en los que las empresas compiten mediante rebajas de precios, que acaba conduciendo a situaciones absurdas ante la imposibilidad de cubrir los costes de producción con precios sensiblemente rebajados. La experiencia de *competencia fiscal a la baja* en otros países (, Estados Unidos, Canadá) es muy contundente al respecto.²⁵

El ámbito de la administración tributaria permite también claros avances en autonomía tributaria. Las fórmulas aún inéditas de la administración consorciada o las propuestas de administraciones integradas²⁶ deberían ser áreas centrales de reflexión en cualquier proceso de reforma.

Respecto a la nivelación, tal vez la segunda cuestión más relevante de un nuevo proceso de negociación, los aspectos fundamentales que se han contemplado en el debate especializado son los dos siguientes:

Por una parte, la necesidad de determinar si habría que garantizar una nivelación total o parcial a las comunidades. Se trata de una cuestión muy debatida, no sólo en España, ante la relevancia de sus consecuencias. En el caso

24. A este respecto, es de mencionar el muy meritorio papel de instituciones como FEDEA (<https://www.fedea.net/>), la RIFDE (<http://rifde.info/>), el IVIE (https://www.ivie.es/es_ES/) o el Instituto de Estudios Fiscales (<http://www.ief.es/>), entre otras que han contribuido a crear espacios de encuentro, reflexión y debate especializado.

25. Con la finalidad de evitar los prejuicios asociados a los movimientos recentralizadores, en relación con los cambios en la imposición patrimonial, creemos más pertinente hablar aquí de procedimientos de armonización negociada entre las Comunidades Autónomas y la Administración central, tomando como referencia los procesos análogos llevados a cabo en el ámbito de la Unión Europea.

26. Cfr. Onrubia (2016). La Comisión de Expertos ofrecía algunas posibilidades interesantes al respecto, que podrían aplicarse en el contexto de un nuevo acuerdo de financiación.

de una nivelación total, el marco de actuación del principio de autonomía se vería seriamente limitado. Quienes defienden la nivelación total insisten, sin embargo, en la necesidad de garantizar los principios de equidad y solidaridad entre las comunidades, evitando grandes diferencias en función de su capacidad económica. El sistema actual, aunque formalmente sustentado sobre un criterio de nivelación parcial, acaba garantizando en la práctica la nivelación total. Los recientes trabajos de Martínez y Pedraja (2018) y Monés y Colldeforns (2018) sintetizan los principales aspectos del problema abordado y los argumentan a favor y en contra de ambas perspectivas.

Por otra parte, la polémica sobre el mantenimiento o no de la cláusula de “status quo” (es decir, la garantía –que ha sido habitual en los anteriores procesos de actualización o reforma del sistema– de que ninguna comunidad recibiría menos recursos con un nuevo sistema de financiación) es otro elemento de intenso debate. En este caso, lo que se dirime es la aplicación de un buen sistema de nivelación, además de atender al criterio de suficiencia (entendido desde una perspectiva sesgada y cuestionable). La defensa de la cláusula se justifica esencialmente en argumentos políticos: ¿Cómo volver de un proceso de negociación y decir a los ciudadanos de la comunidad que con el nuevo modelo se pierden recursos? Sin embargo, la aplicación de dicha cláusula sin limitaciones implica la apuesta por una restricción presupuestaria “blanda”, ya que, con ese aval, las Comunidades pierden interés por sus tareas recaudatorias y de eficiencia en el gasto, ante la expectativa de conseguir más fondos en el siguiente proceso de negociación. Además, no se pueden corregir las diferencias de origen en los resultados del modelo, lo que explica una parte de las desigualdades en la financiación “per cápita” o por habitante ajustado de las distintas comunidades.²⁷

En cuanto a la tercera cuestión relevante, la referente a la garantía de estabilidad económica en el país, las obligaciones de las Comunidades Autónomas al respecto y los problemas del endeudamiento de las mismas, será objeto de atención en una sección posterior.

Por fin, un elemento que consideramos representa un activo en cuanto al futuro proceso de revisión del sistema es la, a nuestro juicio, creciente toma de conciencia sobre las debilidades o anomalías asociadas al funcionamiento del sistema, en sus ya diez años de funcionamiento, con ocho liquidaciones publicadas. Junto a los elementos que se acaban de mencionar, podemos señalar –muy brevemente– la creciente preocupación por la estimación del desequilibrio vertical del sistema (y la correspondiente búsqueda de soluciones), así como el reconocimiento de algunos resultados anómalos, como la persistente infrafinanciación de algunas Comunidades,²⁸ que deberían ser objeto de especial tratamiento en el futuro.

27. Los trabajos de Monasterio (2018) y Fernández (2018) sintetizan bien los argumentos a favor y en contra del mantenimiento de la mencionada cláusula.

28. Y, de manera muy especial, la desproporción entre los resultados de financiación de las comunidades de régimen especial, frente a las de régimen común, ya señalada con claridad en el *Informe* de la Comisión de Expertos de 2017, y sobre la que entendemos que puede existir ya

4.- Mientras tanto, el sistema de 2009 sigue funcionando

4.1.- La liquidación de 2016

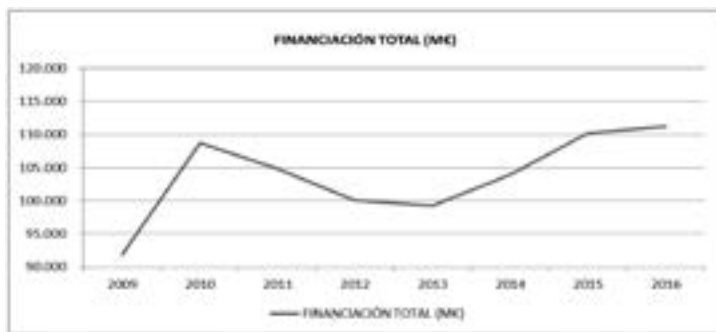
A) Resultados totales

Durante el pasado año, conforme es habitual, se han publicado los resultados de la liquidación del sistema de financiación correspondiente al ejercicio 2016 (MH, 2018), que se resumen en el CUADRO 1.

En el cuadro se recogen, de forma pormenorizada, los principales componentes del sistema, con el importante esfuerzo igualador de la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, así como los resultados de la aplicación del Fondo de Suficiencia, y de los Fondos de Convergencia Autonómica, para determinar la financiación total (que se presenta asimismo en términos de competencias homogéneas).

En el CUADRO 2 se recoge la serie histórica de dichas liquidaciones, para el conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común. Puede apreciarse que en la liquidación de 2016 se consolida la tendencia a la recuperación de los niveles de financiación total anteriores a la crisis, que ya se apuntaba desde las liquidaciones de 2014 y 2015,²⁹ y que se refleja en el GRÁFICO 1:

Gráfico 1.- Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2016)



Fuente: Elaboración propia, a partir de MEH (2011), MHAP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016), MHFP (2017) y MH (2018).

una conciencia de su naturaleza de anomalía tan generalizada como la que existe acerca de las dificultades técnicas y políticas que plantea su resolución (que requerirá de tanto tiempo como prudencia).

29. Puede observarse que solo en este último año se logran superar los niveles de la liquidación de 2010.

Cuadro 1.- Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2016)

2016	Fondos de convergencia autonómica									
	Capacidad tributaria	Transferencia de garantía	Fondo de suficiencia global	FTG	Fondo de cooperación	Fondo de competitividad	Compensación D.A.3 Ley 22/2009	Financiación total	Competencias no homogéneas	Financiación total homogénea
	(M€)									
Andalucía	14.516	4.343	472	19.331	451	118	0	19.900	833	19.067
Aragón	3.271	144	254	3.668	99	0	0	3.767	87	3.680
Asturias	2.370	265	171	2.807	92	0	0	2.899	77	2.822
Baleares	3.107	-285	-630	2.192	0	576	0	2.768	115	2.653
Canarias	1.917	2.534	72	4.522	102	429	0	5.053	277	4.777
Cantabria	1.423	27	445	1.895	50	0	0	1.945	132	1.813
Castilla y León	5.411	873	398	6.681	207	0	0	6.889	16	6.873
Castilla-La Mancha	3.790	1.118	76	4.984	192	0	0	5.176	12	5.164
Cataluña	20.034	-1.247	719	19.506	0	804	0	20.309	2.403	17.906
C. Valenciana	10.550	1.059	-1.295	10.315	434	682	0	11.431	327	11.104
Extremadura	1.773	791	405	2.969	108	0	0	3.076	8	3.068
Galicia	5.468	1.323	546	7.337	237	0	0	7.575	310	7.265
La Rioja	735	54	193	981	24	0	0	1.006	72	934
Madrid	20.236	-3.518	-668	16.049	0	74	0	16.123	1.058	15.065
Murcia	2.678	660	-178	3.160	72	91	0	3.323	19	3.305
Total Comunidades Autónomas Régimen común	92.277	8.140	981	106.398	2.068	2.774	0	111.241	5.745	105.497

Fuente: Elaboración propia, a partir de MH (2018).

Cuadro 2.- Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2016)

Comunidades Autónomas Régimen Común	Capacidad tributaria	Transferencia de garantía	Fondo de suficiencia global	FTG	Fondos de convergencia autonómica			Financiación total	Competencias no homogéneas	Financiación total homogénea
					Fondo de cooperación	Fondo de competitividad	Compensación D.A.3 Ley 22/2009			
(M€)										
2009	76.996,90	3.315,53	7.638,10	87.950,52	1.200,00	2.572,50	188,36	91.911,39	3.794,44	88.116,95
2010	87.250,47	7.497,56	8.983,71	103.731,77	1.905,10	3.037,82	0,00	108.674,69	5.391,04	103.283,65
2011	86.506,05	7.052,96	6.529,77	100.088,78	1.792,12	2.992,02	0,00	104.872,92	5.111,09	99.761,82
2012	83.980,04	6.763,78	5.368,73	96.112,56	1.718,64	2.207,54	0,00	100.038,74	4.864,66	95.174,08
2013	86.003,40	7.680,44	1.234,90	94.918,74	1.951,56	2.432,61	0,00	99.302,92	5.419,48	93.883,43
2014	90.134,63	8.289,40	986,97	99.411,00	2.106,29	2.453,82	0,00	103.971,12	5.849,18	98.121,94
2015	95.716,70	8.569,71	1.031,53	105.317,94	2.177,52	2.702,23	0,00	110.197,70	6.047,49	104.150,21
2016	97.277,39	8.140,38	980,65	106.398,42	2.068,43	2.774,35	0,00	111.241,21	5.744,52	105.496,69

Fuente: Elaboración propia, a partir de MEH (2011), MHAP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016), MHFP (2017) y MH (2018).

Estos resultados pueden tal vez explicar la aparente pacificación durante 2018 del debate sobre el modelo de financiación, y la pérdida de protagonismo de esta cuestión ante los graves problemas políticos vividos y la vuelta a una cierta normalidad en la financiación como consecuencia de la disponibilidad de recursos superiores a los recibidos en ejercicios anteriores, que parece consolidarse de cara a los ejercicios de 2017 y 2018.³⁰

Ello plantea, a su vez, una oportunidad para llevar a cabo una evaluación del funcionamiento del modelo de financiación de 2009 en un contexto económico no mediatizado por las excepcionales circunstancias que han concurrido en sus primeros años de funcionamiento, como consecuencia de la crisis.

Desde este punto de vista, consideramos que una de las dimensiones clave para dicha evaluación se centra en el funcionamiento de los mecanismos de nivelación del modelo, que se analizan a continuación.

B) Resultados de nivelación

La existencia de mecanismos de nivelación constituye un exigencia técnica de cualquier sistema de financiación territorial que descanse en alguna forma sobre la capacidad tributaria de las distintas jurisdicciones, en la medida en que permite el cumplimiento del conocido principio técnico que exige que se haga posible, en cada territorio, la financiación de *un nivel de servicios similar para un esfuerzo fiscal similar*, con independencia de las desigualdades de partida.³¹ Es también conocido que su funcionamiento puede dar lugar a distorsiones, como las *reordenaciones*, *desnivelaciones* o *sobrenivelaciones*,³² que afectan a la eficiencia y la equidad de su desempeño, y pueden alcanzar el espacio de debate político.

30. De la Fuente (2018) estima, con muchas cautelas, un incremento en los recursos aportados por el sistema de financiación en torno al 7%, para 2017, y del 3,8% para 2018. En la reunión del CPPF del 31 de julio, la Ministra de Hacienda anunció que las entregas a cuenta para el ejercicio 2019 aumentarían en un 7,23%, para un incremento en la financiación total de un 4% (cfr. MH-GP, 2018c).

31. Cfr. LÓPEZ THOMAZ y LOSCOS (2018).

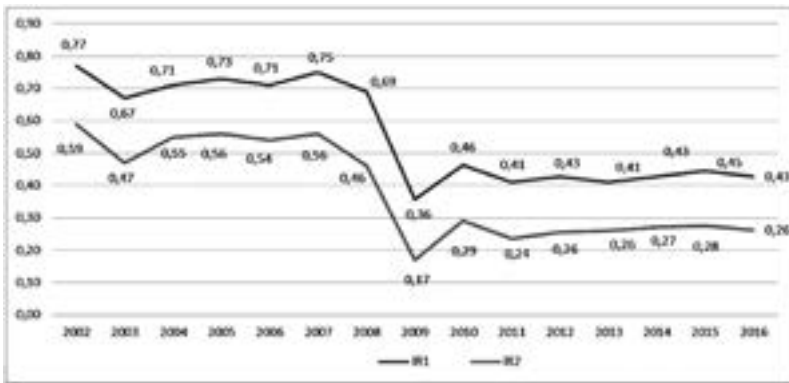
32. Como se señalaba en LÓPEZ THOMAZ (2016) y LÓPEZ THOMAZ *et al* (2016, p. 307), las dos ideas básicas son que *los mecanismos de nivelación deberían nivelar* (lo que se debería manifestar en una reducción de los indicadores habituales de dispersión y recorrido en los resultados de financiación), y que *los mecanismos de nivelación no deberían desnivelar* (y, por tanto, evitar las distorsiones que hemos mencionado). En particular, se producen *reordenaciones* cuando las posiciones de algunos territorios en una ordenación por capacidad tributaria se ven alteradas –en términos de financiación por unidad de necesidad– tras operar los mecanismos de nivelación (la importancia que este problema ha llegado a alcanzar en el debate político catalán es bien conocida por quienes siguen este *Informe*). Hay *desnivelaciones* cuando el funcionamiento de tales mecanismos da lugar, para algunos territorios, a que su financiación por persona ajustada se aleje del promedio (quienes se sitúan inicialmente por encima –o por debajo– de la media acaban en una posición aún más elevada –o inferior– en contra de los objetivos de convergencia a que habrían de servir estos mecanismos de nivelación). Por fin, hay *sobrenivelaciones* cuando se altera la posición relativa de algún territorio respecto a la media (quienes partían de una posición por encima de la media terminan por debajo de ella, o viceversa). Cfr. LOSCOS y RUIZ-HUERTA (2015).

Desde este punto de vista, la aprobación y puesta en marcha del sistema de financiación de 2009 representó un avance respecto a los resultados del modelo de 2001 precedente, con una reducción en los indicadores de dispersión y recorrido, así como –más que notablemente– en la prevalencia e intensidad de las distorsiones que hemos mencionado.³³

Los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2016 (que se presentan en el CUADRO 3) confirman los datos precedentes: La diferencia entre los territorios con mayor y menor financiación total (por unidad de necesidad o en relación con la “población ajustada”) se reduce considerablemente en relación con las diferencias de partida.

Lo mismo ocurre con las principales distorsiones que afectan a la nivelación. En relación con las *reordenaciones*, en el GRÁFICO 2 se muestra la evolución de los índices de reordenación:³⁴

Gráfico 2.– Indicadores de reordenación (2002-2016)



Fuente: Elaboración propia, a partir de LÓPEZ THOMAZ (2016), LÓPEZ THOMAZ *et al.* (2016, p. 318), LÓPEZ THOMAZ y LOSCOS (2018), y MH (2018).

Puede apreciarse con claridad que la prevalencia y la intensidad de las reordenaciones se han reducido considerablemente tras la reforma de 2009, y que las cifras de 2016 muestran una ligerísima mejoría (a nuestro juicio, no especialmente significativa) con respecto a las del año anterior. Sin embargo, el CUADRO 3 nos recuerda que el problema continúa afectando con cierta intensidad a Comunidades como Extremadura, Madrid y Baleares (aunque no a Cataluña).

33. Cfr. LOSCOS (2013), LOSCOS y RUIZ-HUERTA (2015), LÓPEZ THOMAZ (2016) y LÓPEZ THOMAZ *et al.* (2016).

34. Para una descripción de estos indicadores, cfr. LÓPEZ THOMAZ y LOSCOS (2018).

Cuadro 3.- Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2016)

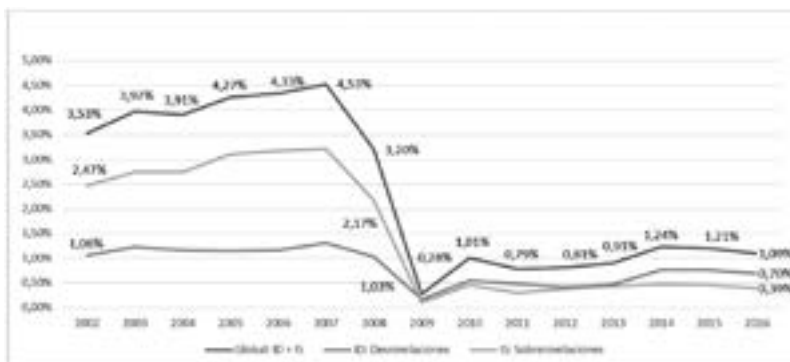
Año 2016	Población		Capacidad Tributaria propia				Financiación total				Reordenaciones	Distancia a nivelación perfecta inicial	Efecto de la nivelación	Sobrenivelaciones	Desnivelaciones	Distancia a nivelación perfecta final
	Población	Población ajustada	Capacidad Tributaria	euros por hab.	Índice	Posición	Financiación total	euros por persona ajustada	Índice	Posición						
Madrid	6.466.996	6.261.545	20.236	3.129,11	140,11	1	16.123,28	2.574,97	100,82	9	8	40,11	-39,28			0,82
Baleares	1.107.220	1.098.225	3.107	2.805,68	125,63	2	2.767,91	2.520,35	98,68	10	8	25,63	-26,94	1,32		-1,32
Cataluña	7.522.596	7.400.191	20.034	2.663,15	119,24	3	20.309,38	2.744,44	107,46	3	0	19,24	-11,79			7,46
Aragón	1.308.563	1.394.716	3.271	2.499,62	111,92	4	3.767,06	2.700,95	105,76	5	1	11,92	-6,17			5,76
Cantabria	582.206	587.745	1.423	2.444,03	109,43	5	1.945,36	3.309,88	129,60	1	4	9,43	20,17		20,17	29,60
La Rioja	315.794	324.913	735	2.326,21	104,16	6	1.005,63	3.095,06	121,19	2	4	4,16	17,03		17,03	21,19
Asturias	1.042.608	1.097.317	2.370	2.273,50	101,80	7	2.899,12	2.642,01	103,45	6	1	1,80	1,65		1,65	3,45
Castilla y León	2.447.519	2.648.174	5.411	2.210,65	98,98	8	6.888,69	2.601,30	101,85	7	1	-1,02	2,87			1,85
C. Valenciana	4.959.968	4.818.504	10.550	2.127,02	95,24	9	11.430,99	2.372,31	92,89	13	4	-4,76	-2,35		-2,35	-7,11
Galicia	2.718.525	2.913.156	5.468	2.011,38	90,06	10	7.574,51	2.600,11	101,81	8	2	-9,94	11,75			1,81

Año 2016	Capacidad Tributaria propia				Financiación total				Reordenaciones	Distancia a nivelación perfecta inicial	Efecto de la nivelación	Sobrenivelaciones	Desnivelaciones	Distancia a nivelación perfecta final	
	Población	Población ajustada	Capacidad Tributaria	euros por hab.	Índice	Posición	Financiación total	euros por persona ajustada							Índice
Castilla-La Mancha	2.041.631	2.126.947	3.790	1.856,38	83,12	11	5.175,65	2.433,37	95,28	11	0	-16,88	12,16		-4,72
Murcia	1.464.847	1.433.404	2.678	1.828,51	81,87	12	3.323,40	2.318,54	90,78	15	3	-18,13	8,91		-9,22
Andalucía	8.388.107	8.179.766	14.516	1.730,50	77,48	13	19.900,32	2.432,87	95,26	12	1	-22,52	17,77		-4,74
Extremadura	1.087.778	1.138.735	1.773	1.629,86	72,98	14	3.076,49	2.701,67	105,78	4	10	-27,02	32,81		5,78
Canarias	2.101.924	2.132.944	1.917	911,90	40,83	15	5.053,41	2.369,22	92,77	14	1	-59,17	51,94		-7,23
Comunidades Autónomas Régimen común	43.556.282	43.556.282	97.277	2.233,37	100		111.241,21	2.553,96	100		48				
Diferencias entre extremos				2.217,21	99,28			991,34	38,82						
Desviación típica				522,60	23,40			261,73	10,25						
IR1												0,43			
IR2												0,26			

Fuente: Elaboración propia, a partir de MH (2018), LÓPEZ THOMAZ (2016) y LÓPEZ THOMAZ *et al.* (2016).

La evolución de los índices de *intensidad de las sobrenivelaciones (IS)*, *intensidad de las distorsiones (ID)* e *intensidad global de las distorsiones (IGD = IS + ID)*³⁵ se refleja en el GRÁFICO 3:

Gráfico 3.– Intensidad de las distorsiones (2002-2016)



Fuente: Elaboración propia, a partir de LÓPEZ THOMAZ (2016), LÓPEZ THOMAZ *et al.* (2016, p. 318), LÓPEZ THOMAZ y LOSCOS (2018), y MH (2018).

Puede apreciarse, nuevamente, que la reforma de 2009 ha determinado una notabilísima reducción de la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones, especialmente las *sobrenivelaciones* que, como se puede apreciar en el CUADRO 3, ya no afectan a Comunidades como Cataluña y Madrid, o Andalucía, y se han reducido considerablemente en los casos de Baleares y Extremadura, como también en Galicia y Castilla y León. Las *desnivelesaciones* se reducen igualmente en intensidad, y se concentran exclusivamente en las Comunidades de Cantabria, La Rioja y Asturias (que, tras la nivelación, mejoran respecto a su posición de partida) así como en la Comunidad Valenciana (que se sitúa en el escenario opuesto).³⁶ Las cifras de 2016 muestran también una mejoría respecto a las de los dos años anteriores.

Sin embargo, la desnivelación que afecta a la Comunidad Valenciana (la única en la que esta distorsión empeora una posición de partida desfavorable, y la

35. *Ibid.*

36. Es importante señalar que las *distorsiones de la nivelación* que analizamos han desaparecido –tras la reforma de 2009– en las Comunidades de Andalucía, Cataluña y Madrid (las de mayor población) y en 2016 afectaban a La Rioja, Cantabria, Asturias, Extremadura y Baleares (las cinco menos pobladas), además de a Castilla y León, Galicia y la Comunidad Valenciana (estas, sí, con mayor población). Este factor ha contribuido, de manera especial, a la mejora de estos resultados puesto que, como señala DÍAZ DE SARRALDE (2017), “*las grandes desviaciones afectan a autonomías de tamaño muy reducido*” y “*la grandísima mayoría de la población española en el sistema de régimen común tiene hoy una financiación básica muy similar*”.

cuarta en población) puede alcanzar relevancia política,³⁷ al igual que la sobre-nivelación que afecta a las Baleares (pese a su gran reducción).³⁸ Asimismo, la ausencia de distorsiones no necesariamente ha de interpretarse como un aval inequívoco a los resultados de la nivelación: por citar dos ejemplos, la ausencia de distorsiones en la nivelación no impide que, desde algunas voces de la Comunidad de Madrid, se reclame una nivelación menos generosa (que eliminase la pérdida de su posición de liderazgo anterior a la nivelación) y esa misma nivelación sin distorsiones (que, en el caso de Andalucía, mejora su posición relativa del 77% al 95%, antes y después de la nivelación) no impide que sea criticada como insuficiente (al no alcanzarse el objetivo “teórico” del 100%).³⁹ Todo ello pone de manifiesto, a nuestro juicio, que el innegable avance que representa la reforma de 2009 no permite que se posterguen indefinidamente los trabajos encaminados a su revisión, que la propia Ley 22/2009 preveía en su Disposición Adicional séptima.

4.2.– Endeudamiento y autonomía financiera

Como hemos comentado en Informes anteriores, la situación actual del endeudamiento de las Comunidades es consecuencia de la Gran Recesión iniciada en 2008. Como es bien conocido, España pasó de los superávits alcanzados entre 2005 y 2007 a un déficit del 11% del PIB en 2009.⁴⁰ En un período de apenas diez años, se produjo un intenso crecimiento de la deuda pública: del 35,6% del PIB de 2007, se pasaría al 98,1% en 2017.⁴¹ Por su parte, la deuda acumulada por las Comunidades Autónomas creció en el mismo periodo desde el 5,7% al 24,7% del PIB.⁴² Un característica adicional del endeudamiento autonómico ha sido la creciente dependencia de las comunidades del gobierno central, al disponer éste de más de la mitad de la deuda, como consecuencia del rescate “implícito” que ha implicado la aplicación de los mecanismos extraordinarios de financiación implantados en 2012.⁴³

37. Como es bien sabido, desde esta Comunidad se reclama una insuficiente financiación que se remonta, como mínimo, al sistema de financiación aprobado en 2001 y que, pese a las mejoras que introdujo la reforma de 2009, se mantiene en la actualidad.

38. En la medida en que pondría de manifiesto que, en este caso, los mecanismos de nivelación del sistema abocarían a una solidaridad “excesiva”.

39. En ambos casos, con unas cifras de población relativa muy elevadas.

40. *Eurostat Database*, “Government deficit/surplus, debt and associated data: Net lending (+) /net borrowing (-)” [gov_10dd_edpt1] (Last update: 23-10-2018).

41. Con un máximo del 100,4% en 2014. *Eurostat Database*, “Government deficit/surplus, debt and associated data: Government consolidated gross debt” [gov_10dd_edpt1] (Last update: 23-10-2018).

42. Banco de España: *Boletín Estadístico*, “Cuadro 13.2: Comunidades Autónomas: Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación, pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Porcentajes del PIB pm” (URL: <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/in-foest/o1302.pdf>).

43. Puede encontrarse una descripción y análisis de estos mecanismos en MH-SGFAL (2018). Como han puesto de manifiesto CASTEDO, HERRERO y TRÁNCHES (2018, p. 43), “los fondos de liquidez no han contribuido a reducir el endeudamiento, sino a modificar su composición: lo

El aumento del endeudamiento producido en el período mencionado debe vincularse a los problemas de suficiencia general de la Hacienda pública española, que afecta tanto a la Administración central (y de la Seguridad Social) como a las Haciendas territoriales. En el caso de las Comunidades Autónomas, la caída de la recaudación fiscal afectó –como es bien sabido– tanto a sus ingresos propios como a los aportados por el sistema de financiación.

La situación actual se caracteriza por la existencia de importantes diferencias de los niveles de endeudamiento entre Comunidades Autónomas, así como en la entidad de sus déficit. Según la información disponible, las comunidades más endeudadas en 2017 eran la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña, Baleares y Murcia.⁴⁴

A tal situación también ha colaborado la forma de determinación de los objetivos de déficit público de las Comunidades Autónomas por parte del Gobierno Central, al asignar porcentajes iguales para todas. Este criterio, como ha expresado la AIREF (2015, 2016),⁴⁵ no es el más adecuado para asegurar el logro de los objetivos de estabilidad, a pesar de la exigencia de supervisión por parte de la AGE impuesta por el acceso de las Comunidades Autónomas a los mecanismos extraordinarios de financiación que, por otra parte, ha consolidado esta situación de dependencia financiera, que representa un factor de riesgo en cuanto a la garantía del principio de autonomía establecido en la Constitución.

La información más reciente (a la altura del tercer trimestre de 2018) muestra una ligera mejoría de los indicadores de deuda (que disminuyen tres décimas, hasta el 24,4% del PIB,⁴⁶ a lo que podrían haber contribuido los mayores recursos aportados por el sistema de financiación. Sin embargo, parece todavía pronto para afirmar un cambio de tendencia consolidado y, aunque –en el momento actual– el mantenimiento de bajos tipos de interés en los mercados no plantea graves consecuencias para las comunidades, no se puede garantizar que esta

que antes eran principalmente deudas con agentes privados se ha convertido en buena medida en deudas con la AGE". En consecuencia, aunque haya mejorado la situación de las comunidades en el marco financiero, la solvencia a largo plazo no ha cambiado sustancialmente en muchas comunidades.

44. Banco de España: *Boletín Estadístico*, "Cuadro 13.10: Comunidades Autónomas: Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas (a)" (URL: <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1310.pdf>).

45. La AIREF recomendaba que el Ministerio de Hacienda y Función Pública ajustase su propuesta a una serie de indicadores cuya aplicación apuntaba a la conveniencia de unos objetivos de déficit asimétricos en función de la posición relativa de cada comunidad. Estas recomendaciones no fueron atendidas. Para 2018, sin embargo, la AIREF (2017, pp. 3-6) consideraba "adecuada" la propuesta del Ministerio (en la medida en que se estimaba que dicho objetivo era "*factible de alcanzar por todas las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los indicadores analizados*"), aun cuando se reafirmaba en su criterio discrepante.

46. Esta mejoría ligera se constata asimismo en la mayoría de las Comunidades. Sin embargo, no es el caso de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura y Murcia, que experimentan una evolución desfavorable. Cfr. Banco de España: *Boletín Estadístico*, "Cuadro 13.10: Comunidades Autónomas: Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas (a)" (URL: <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1310.pdf>).

situación se mantenga indefinidamente, razón por la cual se mantiene abierto el debate sobre la necesidad de instrumentar algunas medidas de ajuste.⁴⁷

El nuevo Gobierno surgido tras la moción de censura ha manifestado signos de comprensión con esta problemática, que se han manifestado en gestos como la apertura de un procedimiento para la salida gradual a los mercados financieros de las comunidades adheridas al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, a través del compartimento de Facilidad Financiera, acordada en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en su reunión del 10 de julio,⁴⁸ o la propuesta de suavizar la senda de déficit de las Comunidades Autónomas para el periodo 2019-2021, tras la negociación con la Comisión Europea de una nueva senda de déficit para el Reino de España, que se presentó en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 19 de julio, en la que asimismo se acordaba la creación de un grupo de trabajo para analizar la insuficiencia financiera de las comunidades.⁴⁹

El rechazo parlamentario de la nueva senda de déficit propuesta por el Gobierno, y la posterior devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, con el posterior y conocido anuncio de una próxima convocatoria de elecciones generales, determinan que –más allá de la constatación de un cambio de actitudes que puede contribuir a una imprescindible mejora en el clima de diálogo– la mayoría de estos temas de preocupación habrán de aplazarse a la próxima Legislatura y, muy probablemente, hasta el ejercicio 2020.

47. El Informe de la Comisión de Expertos (CERMFA, 2017) planteaba esta cuestión, aunque las posiciones no eran unánimes. Por un lado, una mayoría de los miembros de dicha comisión consideraba que las obligaciones asociadas a la deuda, expresión de compromisos asumidos por las Comunidades, deberían cumplirse sin excepciones. Su traslado a la AGE planteaba serios problemas de incentivos y de riesgo de manipulación que deberían ser evitados. El peso relativo de los ajustes y de una gestión ineficiente es muy difícil de determinar, lo que dificulta la búsqueda de criterios razonables de disminución o reparto de la deuda. No obstante, podría pensarse en su caso en una cierta reestructuración de la deuda, con nuevos plazos y periodos de carencia y tipos de interés reducidos.

Por el contrario, un grupo minoritario de la Comisión proponía la reducción de una parte de la deuda y su asunción por parte de la administración central, diferenciando el tratamiento de las comunidades según sus niveles de gasto durante la crisis y aplicando la condicionalidad en relación con el cumplimiento de objetivos.

Una tercera alternativa que proponía la Comisión era la creación de un mecanismo de ayuda financiera similar al MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), con la participación de la AGE y todas las Comunidades, y orientado a facilitar la vuelta a los mercados por parte de las comunidades, con el compromiso de cumplimiento de objetivos y la garantía de liquidez asegurada por este mecanismo.

48. Cfr. MH-GP (2018a).

49. Cfr. MH-GP (2018b). De las cinco décimas de margen conseguidas en la negociación, el nuevo Gobierno proponía suavizar en dos décimas las sendas de déficit de las Comunidades Autónomas y de la Seguridad Social, y se reservaba únicamente una décima (en contraste con las pautas seguidas anteriormente en cuanto al reparto de los objetivos de déficit).

5.– Conclusiones

1. Aunque tampoco en 2018 fue posible la reforma del modelo de financiación autonómica, la preocupación por el funcionamiento del sistema y sus defectos principales se ha mantenido en el año 2018. Los especialistas y los técnicos al servicio de distintas instituciones han continuado trabajando y ofreciendo alternativas de mejora.
2. La recuperación de la economía ha permitido disponer de más ingresos que en el ejercicio anterior, manteniendo la tendencia también de “recuperación” de las finanzas autonómicas, superando los niveles de recursos previos a la crisis económica.
3. Además de la mejora en términos de suficiencia, la autonomía financiera ha seguido aplicándose (normas tributarias en los impuestos cedidos tradicionales y en la tarifa del IRPF). Por su parte, como se explica en el texto, el sistema de nivelación ha funcionado razonablemente.
4. Un año más, el mantenimiento del conflicto territorial catalán ha constituido, como en los anteriores, un importante *hándicap* para reformar el modelo financiero. Sin embargo, las críticas al sistema y las exigencias de reforma disminuyeron durante 2018, probablemente por la mayor disponibilidad de recursos.
5. Asimismo, el nuevo gobierno que surge tras la moción de censura aprobada en junio de 2018 (y que, en el momento de redactarse este *Informe*, ha anunciado la próxima convocatoria de elecciones generales en abril) puede haber iniciado una dinámica en la que el diálogo entre las diferentes fuerzas y sensibilidades en conflicto sea capaz de abrir espacios para la política que, aún hoy, distan mucho de ser compartidos de forma general.
6. Los resultados de la liquidación de 2016 confirman el buen funcionamiento del sistema aprobado en 2009, si se compara con el modelo de 2001 precedente, especialmente en lo que se refiere a una notable reducción en las distorsiones asociadas al funcionamiento de sus mecanismos de nivelación. Sin embargo, la permanencia en el tiempo de alguna de estas distorsiones, junto con la constatación de otras anomalías de su funcionamiento, confirman asimismo la importancia de que no se posterguen indefinidamente los trabajos encaminados a su revisión.
7. Como hemos señalado en *Informes* anteriores, algunas de las cuestiones relevantes que quedan pendientes tienen que ver con el grado de nivelación –total o parcial– que se considera adecuado, o con el mantenimiento o no (y en qué condiciones) de la cláusula de *status quo* incorporada en procesos de revisión anteriores, así como el abordaje de la infrafinanciación persistente en el tiempo que se denuncia desde algunas Comunidades.
8. En línea con las cuestiones anteriores, habría que decidir la reforma de los fondos de convergencia y de suficiencia global, así como las vías de armonización y de cesión de competencias posibles en el campo de la autonomía tributaria.

9. Y, un año más, recordar la necesidad de que se aborde la resolución de la anomalía que representa la disparidad entre los resultados de financiación de las comunidades de régimen especial, con respecto a la de las de régimen común, cuyas dificultades técnicas y políticas exigirán tanto tiempo como prudencia.
10. Para esta y las anteriores cuestiones, la necesidad de “hacer seguros los puentes del diálogo” entre todas las Administraciones y territorios constituye una exigencia, a la vez que una esperanza, para la próxima Legislatura.

6.- Referencias

– AIREF [AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL] (2015): “Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas” (27 de julio). Madrid: AIREF. Accesible en internet: http://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/OBJETIVOS-INDIVIDUALES-CCAA/Informe_distribucion_objetivos_ccaa_17sep-1.pdf

– AIREF [AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL] (2016): “Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas” (22 de diciembre). Madrid: AIREF. Accesible en internet: <http://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/OBJETIVOS-INDIVIDUALES-CCAA/2016-01-13-Informe-propuesta-objetivos-2016-2019-ULT-1.pdf>

– AIREF [AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL] (2017): “Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 para las Comunidades Autónomas” (25 de julio). Madrid: AIREF. Accesible en internet: <http://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/OBJETIVOS-INDIVIDUALES-CCAA/2017-07-27-Informe-establecimiento-obj-Individuales-CCAA-2018-20201.pdf>

– CASTEDO, Tomás – HERRERO, Ana – TRÁNCHEZ, José Manuel (2019): “La Condición Financiera de las Comunidades Autónomas antes y después de los mecanismos de liquidez”. Trabajo presentado en el *XXVI Encuentro de Economía Pública* (Oviedo, 25 de enero). Accesible en internet: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=EPPOVIEDO&paper_id=121

– CERMFA [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 Autónoma” (julio 2017), en *Reforma de la financiación territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017*. Madrid: IEF, 2018, pp. 9-195. Accesible en internet: http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Reforma_SFA.aspx y http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf

– COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA (2017): “Valoración del Informe de los Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica”, presentada al Comité Técnico Permanente de Evaluación del CPFF (24 de noviembre). Accesible en internet: https://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/financiacion/consejeria/DOCUMENTO%203%20Informe_CTPE_CAAndaluc%C3%ADa_24_nov_2017.pdf y <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriayenergia/areas/financiacion-autonomica/financiacion-consejeria.html>

– COMUNITAT VALENCIANA (2017): “Informe del Comité Técnico Permanente de Evaluación”, presentada al Comité Técnico Permanente de Evaluación del CPFF (23 de noviembre). Accesible en internet: https://valenciaplaza.com/public/Attachment/2018/1/Informe_ComiteTecnicoPermanentAvaluacio.pdf

– CPFF [CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS] (2018): *Memoria de Actuaciones – Año 2017*. Madrid: Ministerio de Hacienda (Centro de Publicaciones). Accesible en internet: <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GobiernoAbierto/Informes%20y%20Memorias/Memorias%20CPFF/A%C3%B1o%202017.pdf> y <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Memorias%20de%20actuacion.aspx>

– DE LA FUENTE, Ángel (2018): “La liquidación de 2016 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”, *Estudios sobre la Economía Española* no. 2018/19 (septiembre). Madrid: FEDEA. Accesible en internet: <https://www.fedea.net/la-liquidacion-de-2016-del-sistema-de-financiacion-de-las-comunidades-autonomas-de-regimen-comun/> y <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-19.pdf>

– DÍAZ DE SARRALDE, Santiago (2017): “Detrás de los números hay personas”, en *De Fuegos y huevos – RIFDE: Blog sobre financiación autonómica o local* (19 de septiembre). Accesible en internet: <http://www.expansion.com/blogs/defuegos-yhuevos/2017/09/19/detras-de-los-numeros-hay-personas.html>

– FERNÁNDEZ GÓMEZ, Natividad (2018); “La utilización de la cláusula de Statu Quo en los modelos de Financiación Autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, no. 92, pp. 69-85. Versión previa accesible en internet: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/06/FPP2018-05.pdf>

– FERRI, Jaime (*dir.*) (2013): *Política y Gobierno en el Estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch – INAP.

– GALLEGO, Raquel (*dir.*) (2016): *Descentralización y desigualdad en el estado autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch.

– GC-DTS [GENERALITAT DE CATALUNYA – DEPARTAMENT DE TERRITORI I SOSTENIBILITAT] (2018): “Calvet: ‘Ens emplacem a seguir treballant per concretar com es materialitza la devolució del deute de l’Estat amb Catalunya’”, *Comunicat de premsa* (15 octubre). Accesible en internet: http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/docrel/nota-premsa/contingut/download/227248.htm

– GENERALITAT VALENCIANA (2018): “El Consell insiste en reclamar la compensación de la deuda por la infrafinanciación y lamenta el nuevo retra-

so del Gobierno en la reforma del modelo”, *Nota de Prensa* (24 de marzo). URL: http://www.presidencia.gva.es/es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=742798

– GOBIERNO DE ESPAÑA (2018a): “Consejo de Ministros - Referencia” (14 de septiembre). Madrid: Secretaría de Estado de Comunicación. URL: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2018/refc20180914.aspx> y <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2018/refc20180914.pdf>

– GOBIERNO DE ESPAÑA (2018b): “Consejo de Ministros - Referencia” (2 de noviembre). Madrid: Secretaría de Estado de Comunicación. URL: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2018/refc20181102.aspx> y <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2018/refc20181102.pdf>

– GOBIERNO DE ESPAÑA (2019): “Respuesta del Gobierno” (4 de febrero). Pregunta escrita Pregunta escrita del Senado no. 684/53.417, de 10/12/2018 (XII Legislatura) [No. documento: 684/053417/0002]. URL: <http://www.senado.es/web/expedientdocblobobservlet?legis=12&id=146262>

– LÓPEZ THOMAZ, Paula (2016): *Evaluación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común recogido en la Ley 22/2009: Análisis de sus mecanismos de nivelación* (Tesis doctoral inédita). Madrid: Universidad Complutense (Dto. Economía Aplicada IV).

– LÓPEZ THOMAZ, Paula – LOSCOS, Javier (2018): “Reordenaciones y distorsiones de la nivelación en el Sistema de Financiación Autonómica (2009-2015): Evolución y descomposición por componentes”. Trabajo presentado en el *XXV Encuentro de Economía Pública* (Valencia, 26 de enero). Accesible en internet: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=25EEB&paper_id=136

– LÓPEZ THOMAZ, Paula – LOSCOS, Javier – RUIZ-HUERTA, Jesús (2016): “Los mecanismos de nivelación en el sistema de financiación de 2009: Una propuesta de indicadores para el análisis de su eficiencia”, *Mediterráneo Económico*, no. 30, pp. 301-326. Accesible en internet: <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/30/30-755.pdf>

– LOSCOS, Javier (2013): “Los sistemas de financiación”, en FERRI (*dir.*) (2013), pp. 181-267.

– LOSCOS, Javier – RUIZ-HUERTA, Jesús (2015): “Los sistemas de financiación y su impacto en la desigualdad”, cap. 3 en GALLEGO (*dir.*) (2016), pp. 79-118.

– MEH [MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA] (2011): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. (URL: <http://www.hacienda.gob.es>)

[es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx](http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx)).

– MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2018): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MH-GP [MINISTERIO DE HACIENDA – GABINETE DE PRENSA] (2018a): “Reunión de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos: El Gobierno aprueba las condiciones para la salida gradual a los mercados de las Comunidades Autónomas”, *Nota de Prensa* (10 de julio). Accesible en internet: <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2018/S.E.%20HACIENDA/10-07-18%20CCAA%20Mercados%20Financieros.pdf>

– MH-GP [MINISTERIO DE HACIENDA – GABINETE DE PRENSA] (2018b): “El CPFF aprueba los objetivos de déficit de las Comunidades para 2019-2021”, *Nota de Prensa* (19 de julio). Accesible en internet: <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2018/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/19-07-18%20CPFF.pdf>

– MH-GP [MINISTERIO DE HACIENDA – GABINETE DE PRENSA] (2018c): “Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF): Las entregas a cuenta de las Comunidades Autónomas para 2019 ascenderán a 102.920 millones, un 7,23% más”, *Nota de Prensa* (31 de julio). Accesible en internet: <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2018/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/31-07-18%20NP%20CPFF.pdf>

– MH-GP [MINISTERIO DE HACIENDA – GABINETE DE PRENSA] (2018d): “La Comisión Mixta Estado-Generalitat de Cataluña avanza en acuerdos de carácter económico”, *Nota de Prensa* (25 de septiembre). Accesible en internet: <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2018/S.E.%20HACIENDA/25-09-18%20NP%20Comisi%C3%B3n%20Mixta.pdf>

– MH-SGFAL [MINISTERIO DE HACIENDA – SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (SECRETARÍA GENERAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL)] (2018): *Informe sobre los mecanismos de financiación de Comunidades Autónomas: Balance 2012-2017*. (URL: http://www.hacienda.gob.es/CDI/mecanismos%20financiacion%20comunidades%20autonomas/informe_balance_mecanismos_2012-2017.pdf).

– MHAP [MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS] (2012): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2010” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de*

las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MHAP [MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS] (2013): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2011” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MHAP [MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS] (2014): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2012” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación* (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MHAP [MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS] (2015): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2013” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MHAP [MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS] (2016): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2014” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación* (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2017): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, del ejercicio 2016” (con Cuadros y Anexos de la liquidación), en *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades*

Autónomas a través del sistema de financiación. (URL: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>).

– MARTÍNEZ LÓPEZ, Diego – PEDRAJA CHAPARRO, Francisco (2018); “Nivelación total: una garantía de equidad sin perjuicio de la eficiencia”, *Presupuesto y Gasto Público*, no. 92, pp. 55-67. Versión previa accesible en internet: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/07/FPP2018-07.pdf>

– MONASTERIO ESCUDERO, Carlos (2018); “Coste Efectivo, Statu Quo y Reforma del Sistema de Financiación Autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, no. 92, pp. 87-99. Versión previa accesible en internet: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/06/FPP2018-05.pdf>

– MONÉS, M^a Antonia – COLLDEFORNS, Montserrat (2018); “La nivelación parcial como equilibrio entre los objetivos de equidad, eficiencia y autonomía”, *Presupuesto y Gasto Público*, no. 92, pp. 39-53. Versión previa accesible en internet: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/07/FPP2018-07.pdf>

– ONRUBIA, Jorge (2016): “Financiación autonómica y administración tributaria: Una propuesta de modelo integrado de gestión”, *Mediterráneo Económico*, no. 30, pp. 231-271. Accesible en internet: <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/30/30-753.pdf>