

FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA 2019: ¿HAY PERSPECTIVAS?

Jesús Ruiz-Huerta (URJC)
Francisco J. Loscos (U. Complutense)

1.- Introducción y consideraciones generales

Tampoco el año 2019 ha registrado el cambio del sistema de financiación de las comunidades de régimen común, del que se viene hablando desde el 2014, año en el que, según el último acuerdo, debió procederse a la reforma financiera. Las dificultades para formar un gobierno estable a lo largo del ejercicio económico, además de complicar las tareas de gestión económica, han imposibilitado la puesta en marcha del proceso de reforma¹.

A pesar del mantenimiento de la situación de inestabilidad, y de las dificultades de un gobierno que se mantuvo en funciones durante la mayor parte del año², y en condiciones de prórroga presupuestaria³, no parece que se hayan dado serios problemas de financiación, en parte gracias al mantenimiento de una modesta tasa de crecimiento económico, superior a la media europea, a pesar de la aparente desaceleración de la actividad económica y la incertidumbre respecto al futuro.

No obstante, la ausencia de nuevos presupuestos y las dificultades para regular esta cuestión por un gobierno en funciones, dificultaron la actualización de las entregas a cuenta correspondientes a las comunidades, que no se desbloqueó hasta la aprobación del RDL 13/2019, de 11 de octubre⁴.

Como es sabido, el modelo aprobado en 2009, aún vigente, ha sido muy frecuentemente criticado a lo largo de los últimos años, tanto por parte de la mayoría de las comunidades como por muchos especialistas, que han insistido en señalar diversos problemas asociados al mismo. Además de problemas estructurales, como la diferencia entre los resultados de los regímenes común y

1. Un síntoma particularmente relevante ha sido la ausencia de reuniones, durante todo el año 2019, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, sin precedentes desde 1997. Cfr. https://elpais.com/politica/2019/12/29/actualidad/1577652780_261702.html

2. Desde el 29 de abril, tras las elecciones generales celebradas el día anterior. La situación se prolongó durante toda la XIII Legislatura, que se cerró con la disolución de las Cámaras el 24 de septiembre, tras agotarse el plazo constitucional para la formación de Gobierno. Esta situación de interinidad se mantuvo hasta el 13 de enero de 2020, ya en la XIV Legislatura, en que tomó posesión el nuevo Gobierno de coalición surgido de las elecciones celebradas el 10 de noviembre.

3. El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, presentado en el Congreso –con retraso– el 14 de enero de 2019, fue rechazado por el Pleno de la Cámara en el debate de totalidad celebrado el 13 de febrero.

4. BOE no. 246, del 12. Accesible en internet (*texto consolidado*): <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/10/11/13/con>

especial, se suelen señalar otros elementos de crítica, como el mantenimiento sin variaciones del fondo de suficiencia (en gran medida responsable de las diferencias finales, al mantener la cláusula de “status quo”), la cierta complejidad que introducen los Fondos de Convergencia, la pérdida de autonomía asociada al endeudamiento de las comunidades y, de manera más señalada en los años recientes, la existencia de comunidades que se mantienen a lo largo del tiempo en los niveles más bajos de financiación, como la Comunidad Valenciana, Murcia o Andalucía. La suma de estos factores son los que justifican la posición mayoritaria entre especialistas y políticos a favor de la reforma del sistema.

Sin embargo, y según los datos disponibles, el modelo de financiación ha funcionado razonablemente bien, en términos generales: se han seguido desarrollando los instrumentos de autonomía normativa en el campo de la cesión de los tributos cedidos tradicionales y del IRPF⁵; el sistema de nivelación ha continuado garantizando resultados razonables en términos de financiación por habitante ajustado, las deudas de las comunidades han tendido a disminuir, con diferencias notables en algunos casos y, en general, con las anteriores limitaciones, las comunidades han continuado cubriendo los servicios públicos de los que son responsables.

Por lo demás, el crecimiento de la actividad económica, aun siendo menor que la obtenida en ejercicios anteriores como consecuencia del proceso de desaceleración, no ha impedido mantener una cierta recuperación de los servicios públicos gestionados por las comunidades, deteriorados durante el período de crisis económica.

2.– La liquidación de 2017

Durante el pasado año, conforme es habitual, se han publicado los resultados de la liquidación del sistema de financiación correspondiente al ejercicio 2017 (MH, 2019), que se resumen –en serie histórica de sus cifras totales– en el **Cuadro no. 1:**

5. Cfr. MH (2020).

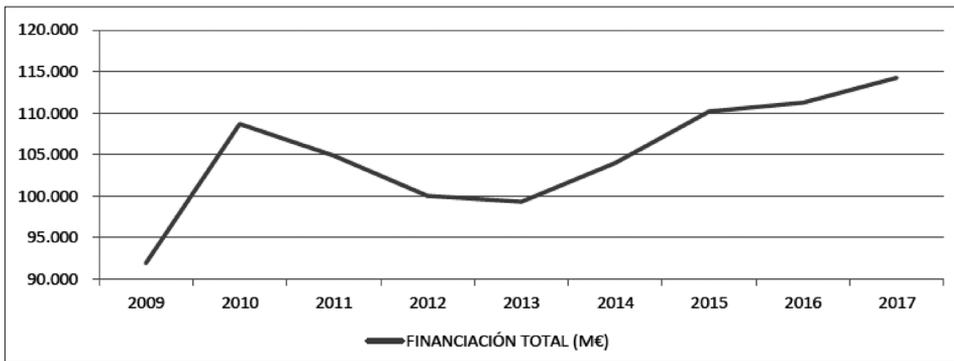
Cuadro no. 1.- Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. De régimen común (2009-2017)

Total CCAA Régimen común	Capacidad tributaria	Transferencia de garantía	Fondo de suficiencia global	FTG	FF. Convergencia autonómica		Compensación D.A. Ley 22/2009	Financiación total	Competencias no homogéneas	Financiación total homogénea
					Fondo de Coope- ración	Fondo de Compe- titi- vidad				
(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	7.497,59	8.953,71	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	5.368,72	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
2017	100.208,95	7.885,04	852,45	108.946,44	2.003,55	3.295,02	0,00	114.245,01	5.564,32	108.680,68

Fuente: Elaboración propia, a partir de MEH (2011), MHAP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016), MHFP (2017) y MH (2018, 2019).

Puede apreciarse que en 2017 se mantiene la tendencia que señalábamos en el *Informe* del año pasado en cuanto a la recuperación de los niveles de financiación total anteriores a la crisis, y que se refleja en el **Cuadro no. 2**:

Cuadro no. 2.– Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. De régimen común (2009-2017)
Financiación total (M€)



Fuente: Elaboración propia, a partir de MEH (2011), MHAP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016), MHFP (2017) y MH (2018, 2019).

Como ya indicamos, esta mejoría cuantitativa –que cabe esperar se mantenga para 2018 y 2019– puede haber contribuido a que el debate sobre el modelo de financiación se haya planteado durante 2019 en términos de menor urgencia, aun cuando sí se registra una creciente insistencia (especialmente, desde las comunidades que se consideran más perjudicadas) en la necesidad de que se aborde sin más dilaciones la revisión del sistema, largamente postergada por las condiciones de inestabilidad política de las últimas Legislaturas.

Los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2017 (que se presentan en el **Cuadro no. 3**) confirman los buenos datos que ya conocíamos de ejercicios anteriores⁶: Los indicadores de dispersión confirman una importante disminución de las diferencias entre los territorios con mayor y menor financiación total (por unidad de necesidad o en relación con la “población ajustada”) respecto a las desigualdades de partida (las correspondientes a la capacidad fiscal por habitante de cada territorio).

6. Véase Ruiz-Huerta y Loscos (2019), donde desarrollamos este análisis con mayor amplitud y referencias.

**Cuadro no. 3.- Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.
De régimen común (2017)**

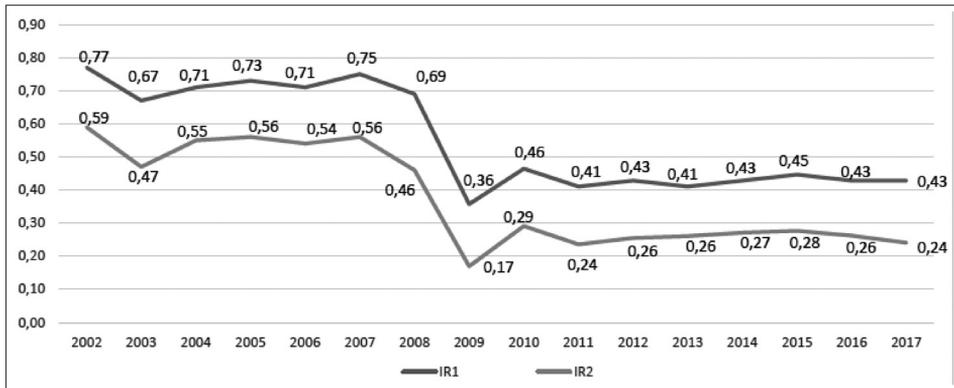
Año 2017	Población	Población ajustada	Capacidad Tributaria propia				Financiación total				Reordenaciones	Distancia a nivelación perfecta inicial	Efecto de la nivelación	Sobrenivelaciones	Desnivelaciones	Distancia a nivelación perfecta final
			Capacidad Tributaria (Me)	€ por habitante	Índice	Posición	Financiación total	€ por persona ajustada	Índice	Posición						
Madrid	6.507.184	6.303.265	20.833	3.201,56	139,18	1	16.880,65	2.678,08	102,12	7	6	39,18	-37,06			2,12
Baleares	1.115.999	1.107.970	3.267	2.927,24	127,26	2	2.898,39	2.615,95	99,75	10	8	27,26	-27,50	0,25		-0,25
Cataluña	7.555.830	7.420.029	20.832	2.757,03	119,86	3	20.977,04	2.827,08	107,80	3	0	19,86	-12,05			7,80
Aragón	1.308.750	1.394.233	3.341	2.552,83	110,98	4	3.813,33	2.735,07	104,29	4	0	10,98	-6,69			4,29
Cantabria	580.295	586.226	1.452	2.501,74	108,76	5	1.951,03	3.328,11	126,91	1	4	8,76	18,15		18,15	26,91
La Rioja	315.381	324.061	763	2.420,83	105,24	6	1.014,03	3.129,14	119,32	2	4	5,24	14,08		14,08	19,32
Asturias	1.034.960	1.090.061	2.415	2.333,56	101,45	7	2.919,49	2.678,29	102,13	6	1	1,45	0,68		0,68	2,13
Castilla y León	2.425.801	2.626.241	5.493	2.264,61	98,45	8	6.926,12	2.637,28	100,56	8	0	-1,55	2,12	-0,56		0,56
C. Valenciana	4.941.509	4.808.332	10.844	2.194,51	95,40	9	11.727,28	2.438,95	93,00	14	5	-4,60	-2,40		-2,4	-7,00
Galicia	2.708.339	2.901.609	5.591	2.064,28	89,74	10	7.643,97	2.634,39	100,45	9	1	-10,26	10,71	-0,49		0,45
Castilla -La Mancha	2.031.479	2.114.835	3.867	1.903,65	82,76	11	5.223,87	2.470,11	94,19	13	2	-17,24	11,43			-5,81

Año 2017	Población		Capacidad Tributaria propia				Financiación total				Reordenaciones	Distancia a nivelación perfecta inicial	Efecto de la nivelación	Sobrenivelaciones	Desnivelaciones	Distancia a nivelación perfecta final
	Población ajustada	Población	Capacidad Tributaria (Me)	€ por habitante	Índice	Posición	Financiación total	€ por persona ajustada	Índice	Posición						
Murcia	1.470.273	1.439.379	2.796	1.902,02	82,69	12	3.434,13	2.385,84	90,98	15	3	-17,31	8,29			-9,02
Andalucía	8.379.820	8.179.426	14.875	1.775,05	77,17	13	20.413,06	2.495,66	95,16	12	1	-22,83	18,00			-4,84
Extremadura	1.079.920	1.129.451	1.791	1.658,54	72,10	14	3.079,67	2.726,69	103,97	5	9	-27,90	31,87	-2,97		3,97
Canarias	2.108.121	2.138.543	2.048.128	971,54	42,24	15	5.342,94	2.498,40	95,27	11	4	-57,76	53,03			-4,73
CCAA																
Régimen común	43.563.661	43.563.661	100.208.948	2.300,29	100		114.245,00	2.622,48	100		48					
Diferencias entre extremos				2.230,01	96,94			942,27	35,93							
Desviación típica				535,05	23,26			246,56	9,40							
IR1																0,43
IR2																0,24

Fuente: Elaboración propia, a partir de MH (2019), López Thomaz (2016) y López Thomaz et al. (2016).

Lo mismo ocurre con las principales distorsiones que afectan a la nivelación. En relación con las *reordenaciones*, en el **Cuadro no. 4** se muestra la evolución de los índices de reordenación⁷, que confirman la disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la reforma de 2009, aun cuando la capacidad de interferencia sobre el debate político impida afirmar una satisfacción completa.

**Cuadro no. 4.– Indicadores de reordenación
(2002-2017)**



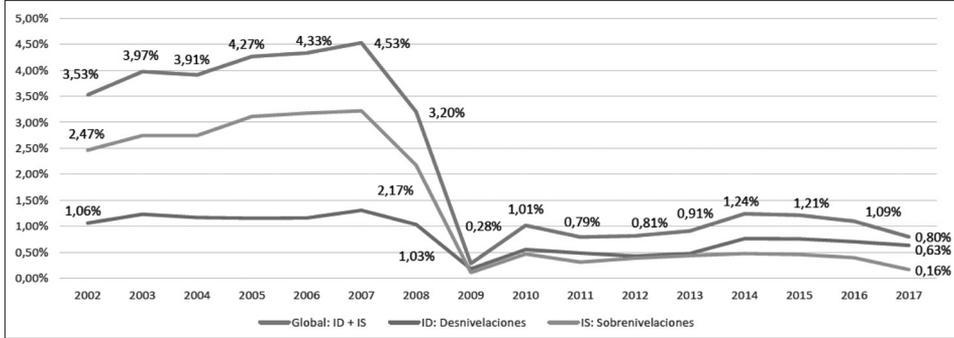
Fuente: Elaboración propia, a partir de López Thomaz (2016), López Thomaz *et al.* (2016, p. 318), López Thomaz y Loscos (2018), y MH (2018, 2019).

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)*⁸ se refleja en el **Cuadro no. 5**:

7. Para una descripción de estos indicadores, cfr. López Thomaz y Loscos (2018).

8. *Ibid.*

Cuadro no. 5.– Intensidad de las distorsiones (2002-2017)



Fuente: Elaboración propia, a partir de López Thomaz (2016), López Thomaz *et al.* (2016, p. 318), López Thomaz y Loscos (2018), y MH (2018, 2019).

Como ya indicamos en el *Informe* del año pasado, la reforma de 2009 ha determinado también una notabilísima reducción de la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones, especialmente las *sobrenivelaciones*, que vuelven a disminuir respecto de los niveles de 2016, y se aproximan al valor mínimo de la serie⁹. Las *desnivelaciones* se reducen igualmente en intensidad, y –como en 2016– 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)¹⁰. Las cifras de 2017 mantienen la tendencia a la mejoría que se registra desde 2014.

Sin embargo, mantenemos nuestra preocupación por la sobrenivelación que afecta a las Baleares (pese a su gran reducción) y, especialmente, por la desnivelación que afecta a la Comunidad Valenciana (la única en la que esta distorsión empeora una posición de partida desfavorable, y la cuarta en población) que aumenta ligeramente su intensidad y frena la pequeña mejoría que registran sus cifras de 2017. Como ya indicamos, los buenos resultados que en su conjunto nos ofrecen estos indicadores no permiten ninguna complacencia respecto de la necesidad impostergable de la reforma.

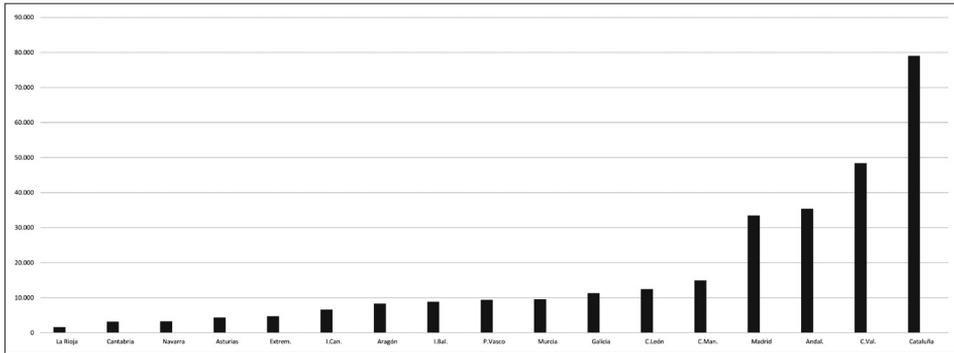
9. Alcanzado, precisamente, en 2009.

10. Como indicamos el año pasado, 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 2017 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). Como ya dijimos, 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*”.

3.- Los problemas de endeudamiento

Con todo, como señalábamos en el *Informe* de 2018, en términos generales, el endeudamiento de las comunidades se ha mantenido, con diferencias sustanciales entre comunidades a lo largo del año 2019, como muestra el **Cuadro no. 6:**

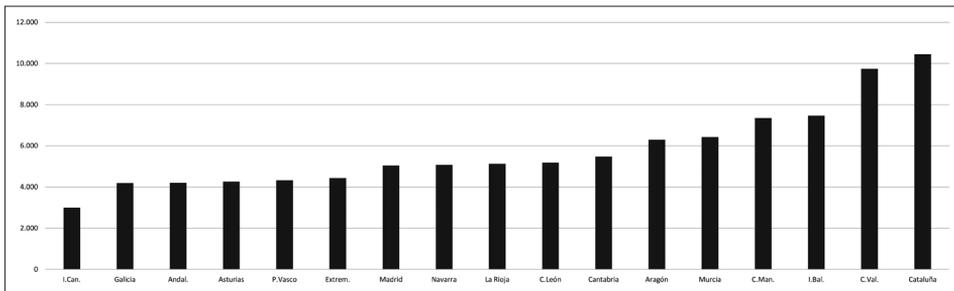
Cuadro no. 6.- Deuda total de las Comunidades Autónomas (2019)



Fuente: Banco de España (2020).

El crecimiento de la deuda a lo largo del tiempo ha sido una constante de todas las comunidades, aunque con distinta intensidad, y destacando especialmente Cataluña y la Comunidad Valenciana y, a cierta distancia, Andalucía y Madrid,

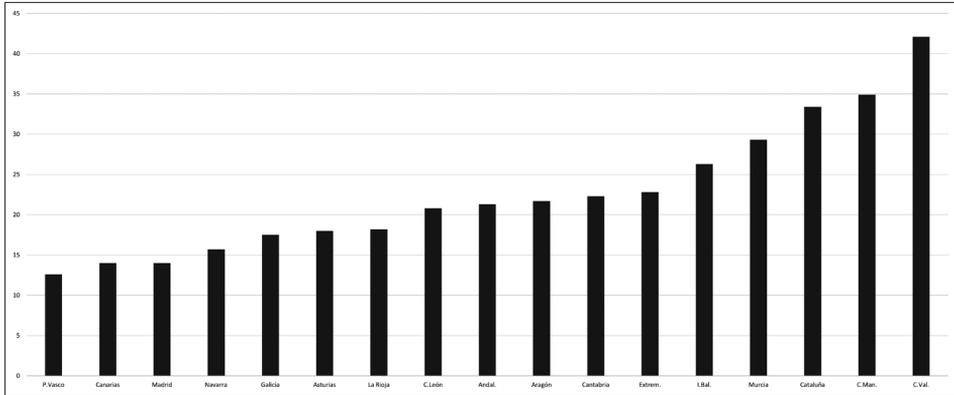
Cuadro no. 7.- Deuda pública *per cápita* de las Comunidades Autónomas



Fuente: Banco de España (2020).

El **Cuadro no. 7** ofrece la información de la deuda en relación al número de habitantes de cada comunidad. Aunque Cataluña y la Comunidad Valenciana siguen ocupando las primeras posiciones, detrás de ellas cambia la ordenación, pasando a las posiciones más retrasadas tanto Madrid como Andalucía.

Cuadro no. 8.- Deuda pública respecto al PIB de las Comunidades Autónomas (%)

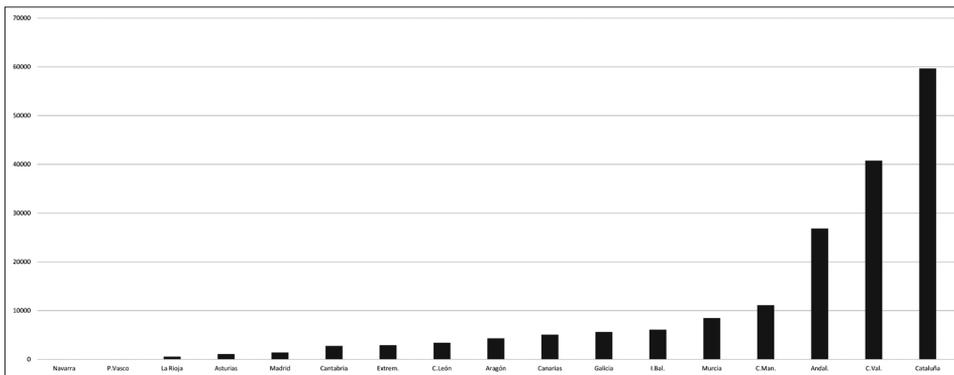


Fuente: Banco de España (2020).

El **Cuadro no. 8** se refiere al peso de la deuda pública sobre el PIB de cada Comunidad. En este caso, la comunidad más endeudada en términos relativos es Valencia, por encima de Castilla-La Mancha y de Cataluña, las tres por encima del 30% del PIB.

Pero tal vez tenga más interés el **Cuadro no. 9**, que recoge la información de las deudas autonómicas con la Administración Central.

Cuadro no. 9.- Deuda con el Estado (M€)



Fuente: Banco de España (2020).

Según la información disponible, al final de 2019, el 61% de la deuda total de las comunidades era deuda con el Estado (180.170 millones de euros sobre un

total de 295.077). Como el gráfico pone de manifiesto, tres comunidades destacan respecto al resto: Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía.

De las 13 comunidades acogidas a los fondos financieros, 5 se integran en el FLA¹¹. Son, especialmente, la C. Valenciana, Castilla-La Mancha y Murcia; con cantidades menores, Aragón y Extremadura.

Entre las ocho acogidas al FFF¹², destacan Cataluña y Andalucía; otras comunidades que se acogen a este fondo son Asturias, Canarias, Baleares, Cantabria, Galicia y La Rioja.

Como se ha señalado con cierta frecuencia (Herrero *et al.* 2018), la financiación del endeudamiento de las comunidades a través de los fondos mencionados, representa en cierto modo la disponibilidad de recursos financieros adicionales por parte de la misma, aunque los criterios de asignación no son claros. Por otro lado, dada la condicionalidad de dichos fondos, la dependencia de las comunidades respecto a la administración central aumenta, al tiempo que se reduce su grado de autonomía.

4.- ¿Qué se puede decir sobre la reforma del modelo?

Más allá de las cuestiones de funcionamiento del modelo de financiación en el año 2019, dada la situación actual, y de cara a la salida de la crisis, quizás fuera oportuno invitar a la reflexión sobre algunas cuestiones pendientes que puedan plantearse para salir del estancamiento actual. Los elementos básicos de las propuestas de reforma han sido objeto de atención en informes anteriores y el Informe de los Expertos, elaborado en 2017, no ha sido objeto de aplicación.

Como en ocasiones anteriores hemos señalado, en nuestra opinión es muy difícil plantear un nuevo modelo de financiación sin la participación de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Pensamos que es necesario superar el enfrentamiento mantenido a lo largo de estos años y buscar propuestas que faciliten el encaje de Cataluña en España, especialmente en el ámbito financiero. No creemos que la secesión sea una buena medida, ni para los ciudadanos catalanes ni para los ciudadanos que viven en otros territorios, especialmente en un mundo en el que las fronteras tienden a desaparecer entre los países convencionales.

Como tampoco creemos que la recentralización de competencias sea una buena alternativa a la situación actual, entendemos que las propuestas deben encaminarse hacia un escenario que permita acuerdos razonables entre las distintas comunidades y el Gobierno español. La crisis actual de la COVID-19, provocada por un *shock* externo, es un argumento adicional a favor de la búsqueda de alternativas compartidas.

11. Sus recursos se destinan a financiar el vencimiento de valores emitidos o los vencimientos de préstamos de instituciones europeas residentes o no residentes, además de cubrir las necesidades de financiación del déficit

12. Con las mismas finalidades que el FLA, se destina a las Comunidades que cumplen los objetivos de déficit y deuda públicos.

A nuestro juicio, las soluciones del sistema de financiación deben buscarse en el terreno de los sistemas federales e intentar adaptar nuestro sistema a las mejores experiencias de los sistemas comparados. En esa dirección, consideramos que hay tres cuestiones relevantes que deberían ser consideradas, siempre en un marco de apertura a la negociación y los pactos y sobre un principio básico de lealtad, argumento esencial de cualquier sistema federal. La lealtad implica que la defensa de los intereses de cada comunidad no es incompatible con la aceptación y la defensa de un campo de juego compartido, y este principio debe impregnar a todos los interlocutores del proceso de negociación.

Las siguientes líneas se dirigen a intentar responder a algunas cuestiones más concretas relacionadas con los problemas que afronta el modelo de financiación autonómica aplicado hasta ahora. Se trataría de ofrecer algunas posibles vías de salida ante la paralización del proceso de reformas hasta el momento. Frente a las propuestas extremas de uno u otro signo (recentralización de competencias y recortes de las competencias autonómicas, por un lado, o movimientos independentistas, por otro) querríamos ofrecer algunas alternativas constructivas que facilitarían la reforma de la financiación y el avance del estado de las autonomías, a partir de cuatro cuestiones principales:

En primer lugar, creemos que es necesario afrontar de algún modo la contradicción entre los dos modelos de financiación existentes en España. Como ya nos hemos pronunciado en otras ocasiones, queremos insistir en la necesidad de vincular a la reforma que se pretende, la necesaria adaptación del sistema de régimen especial. No se puede negar la legitimidad a la propuesta de pacto fiscal lanzada hace algunos años por el gobierno catalán si damos por buenos los resultados del sistema de régimen especial y no los sometemos a la crítica y revisión. En esta dirección, entendemos que es preciso buscar algún mecanismo para evitar la enorme disparidad entre los resultados de uno y otro modelo. Ante la inviabilidad de la integración de ambos sistemas, al menos debería asegurarse una cierta coordinación, para acabar con las situaciones de privilegio y agravio comparativo.

Como mínimo, aun reconociendo que se trata de un asunto delicado, habría que promover, además de una mayor transparencia de los mecanismos de determinación del cupo y la aportación, un compromiso de las Comunidades de régimen especial para participar en los mecanismos de nivelación, y un calendario progresivo de aproximación de los resultados de ambos sistemas¹³. Existen propuestas múltiples para llevar adelante, de forma gradual, dicho proceso de ajuste, pero en todo caso se trata de un elemento crucial de lealtad institucional.

Una segunda cuestión se refiere al campo de la autonomía tributaria de las comunidades de régimen común. Tal vez podría darse un paso adicional de reforzamiento de la autonomía tributaria de las comunidades estudiando la posibilidad de creación de un impuesto autonómico sobre la renta de las personas físicas que fuera compatible con el impuesto estatal que, naturalmente, habrían de estar estrechamente coordinados. Aunque la situación actual del reparto de la tarifa al 50% nos parece razonable con matices, tal vez algunas comunidades

13. Este aspecto está expresamente contemplado en la Disposición Adicional Cuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

podrían plantear la creación de dicho impuesto que, como se señalaba, habría de ser paralelo al estatal y, en la situación de partida, dar lugar a un nivel de presión fiscal equivalente. En términos legislativos este cambio podría tal vez ponerse en marcha con la supresión del artículo 16.2 de la LOFCA, que impide que los tributos de las comunidades recaigan sobre hechos imposables gravados por el Estado.

Este modelo podría servir para aumentar la transparencia y la corresponsabilidad de las comunidades, vinculando de manera más clara el compromiso de los ciudadanos con la financiación de los servicios administrados por cada comunidad, y no tendría por qué romper con el sistema actual del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Conviene recordar, en todo caso, que esta posibilidad existe en sistemas federales de larga tradición, como son Estados Unidos y Canadá y, en general, son asumidos de forma razonable por los ciudadanos.

La última cuestión se refiere a la administración tributaria. ¿Cabe fortalecer la administración tributaria de las comunidades a través de fórmulas como el consorcio previsto en el Estatuto de Cataluña? ¿Con qué condiciones? Las opciones son varias, desde la propuesta contenida en el Estatut de Cataluña, a la incluida en el Informe de los Expertos antes mencionados. Como es sabido, las comunidades tienen sus propias agencias, que se encargan de gestionar una parte de los tributos cedidos tradicionales, además de sus propios impuestos.

La aplicación de la fórmula del Consorcio tributario abriría la posibilidad de una participación efectiva de las Comunidades en la gestión de los tributos cedidos parcialmente, es decir, el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. No parece que, en principio, el Consorcio tributario exigiera una reforma constitucional, sino que podría llevarse a cabo a través de cambios normativos de menor calado. La participación de las comunidades en la gestión implicaría la posibilidad de que las agencias autonómicas pudieran liquidar, recaudar e inspeccionar los tributos cedidos parcialmente a las Comunidades, en colaboración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

La propuesta anterior podría incrementar la corresponsabilidad de las comunidades, mejorar los incentivos, y por tanto la eficiencia, para hacer una buena administración de los tributos sobre los que tienen competencias y facilitar la gestión de tesorería de las comunidades, limitando su dependencia de las entregas a cuenta desde la Administración Central. En todo caso, esta solución sería inviable sin una estrecha colaboración entre las agencias tributarias de las comunidades y la central, así como sin un sistema potente de bases de datos compartidas y permanentemente actualizadas.

5.- Conclusiones

Una vez más, no se ha puesto en marcha la reforma del modelo de financiación de las comunidades autónomas. De nuevo hay que decir que la falta de consensos y de estabilidad política han hecho inviable incluso el inicio de la

negociación de un nuevo modelo, a pesar de las demandas insistentes de algunas comunidades,

Sin embargo, tras seis años de mantenimiento fuera de plazo del modelo de 2009, la aplicación del mismo en 2019 ha permitido, con todas las cautelas, el funcionamiento razonable del Estado de Bienestar descentralizado. Una vez hecha la anterior afirmación, ha habido algunos problemas y fricciones importantes entre las administraciones autonómicas y del gobierno central, además de mantenerse elevadas tasas de endeudamiento en algunas comunidades.

No obstante, a pesar de las críticas, menores que en el período anterior de crisis, el sistema ha permitido mantener y mejorar relativamente los servicios públicos dependientes de los gobiernos autonómicos y, como consecuencia de los problemas para afrontar decididamente su reforma, se ha convertido en modelo más longevo de los aplicados en España hasta la fecha.

Como hemos defendido en informes anteriores, aun reconociendo problemas y deficiencias, creemos que el proceso seguido en el tiempo por el sistema de financiación autonómica español no ha sido tan negativo como, con demasiada frecuencia, se ha venido planteando. A pesar de las dificultades, las valoraciones del modelo financiero, y de la evolución seguida por el mismo desde el período de Transición Democrática, no son tan negativas como parece desprenderse de los debates políticos. Entre otros muchos, esta valoración razonablemente positiva se expresaba hace algunos meses en el marco de la Fundación FEDEA¹⁴.

Sin embargo, entendemos que es necesario proceder a la reforma y adaptación del modelo de financiación a las nuevas circunstancias, para corregir sus principales deficiencias e intentar lograr un compromiso de estabilidad. En esa dirección, creemos que, además de corregir algunos elementos del sistema de nivelación y promover una cierta armonización de algunos tributos cedidos tradicionales, puede tener sentido afrontar de algún modo, los problemas relacionados con la conexión del modelo de régimen especial y el común y la búsqueda de reforzamiento de la autonomía tributaria, en el campo de la gestión y, acaso, también en el de la capacidad normativa autonómica. En todo caso, las pro-puestas que aquí se plantean tienen como finalidad buscar vías de salida a una situación largamente enquistada.

14. “España tiene un sistema de financiación regional perfectamente equiparable a los de los países federales de nuestro entorno, tanto en términos de estructura como de sus resultados. En términos generales, el sistema ha funcionado razonablemente bien. En las cuatro décadas transcurridas desde su puesta en marcha, los sucesivos modelos de financiación han ido adaptándose, de manera generalmente satisfactoria a la creciente descentralización del país, permitiendo la transferencia ordenada de competencias a las nuevas administraciones regionales creadas en la Constitución de 1978 y dotando a estas de una autonomía financiera cada vez mayor mediante la cesión gradual de una amplia cesta de tributos con un margen muy apreciable para modificar sus tipos de gravamen y otros elementos importantes. Al mismo tiempo, el sistema ha garantizado un elevado grado de nivelación entre comunidades autónomas, contribuyendo así, de manera muy significativa a mantener la cohesión territorial y social del país.” Ver, A. de la Fuente (2019)

Referencias

DE LA FUENTE, Ángel (2019): “Financiación autonómica: una breve introducción” FEDEA, Estudios sobre le Economía Española, 2019/07.

DÍAZ DE SARRALDE MÍGUEZ, Santiago (2016): “Las reformas de la financiación autonómica: conflictos y complejidad”, *Fedea Policy Papers* – 2016/14. Madrid: FEDEA. Accesible en internet: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/07/FPP2016-14.pdf>

LÓPEZ THOMAZ, Paula (2016): *Evaluación del modelo de financiación de las CC.AA. de régimen común recogido en la Ley 22/2009: Análisis de sus mecanismos de nivelación* (Tesis doctoral). 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”, *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.publicaciones-cajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/30/30-755.pdf>

MEH [Ministerio de Hacienda] (Años 2011-2020): “Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las CC.AA. 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*.

RUIZ-HUERTA, Jesús y LOSCOS, Javier (2019): “Financiación autonómica: Compás de espera”, en Aja, Eliseo *et al.* (dirs.) (2019): *Informe Comunidades Autónomas 2018*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.