

# FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA EN EL AÑO DE PANDEMIA

*Jesús Ruiz-Huerta (URJC – F. Alternativas)*  
*Francisco J. Loscos (U. Complutense – UCEJC)*

## 1.- Introducción

Las repercusiones económicas derivadas de la crisis de la Covid-19 en el año 2020 han sido extraordinariamente graves<sup>1</sup>. Según los datos disponibles, la disminución de la producción al final de ese año se elevó al 10,8% del PIB en términos reales (INE, 2021b). Como han señalado los historiadores,<sup>2</sup> solo los datos reconstruidos sobre la incidencia económica de la Guerra Civil Española arrojarían porcentajes superiores al mencionado. Ningún país europeo o perteneciente a la OCDE habría tenido unos resultados tan negativos, tal vez exceptuando el caso del Reino Unido.<sup>3</sup>

Otras magnitudes económicas reflejan también la intensidad y la gravedad de la crisis económica generada por la pandemia: Según la información del cuarto trimestre de 2020 suministrada por el INE (2021a y b), la tasa de paro se situó en el 16,13% de la población activa y el gasto de los hogares disminuyó un 9,4%, la inversión, un 8,8%, las exportaciones un 16,3% y las importaciones un 9,4%, lo que pone además de manifiesto el carácter global de la crisis. Desde una perspectiva sectorial, aunque la agricultura y las actividades financieras incrementaron su producción, la construcción, la industria y los servicios (singularmente el comercio, el transporte y la hostelería o las actividades artísticas, recreativas o de producción científica y, en general, las actividades relacionadas con el turismo) vieron disminuir intensamente su actividad a lo largo del año.

Las razones que explican los resultados económicos son bien conocidas. Por un lado, las medidas tomadas para combatir la pandemia, en especial el confinamiento estricto y las rigurosas restricciones a la movilidad aplicadas en las primeras semanas de la pandemia, más exigentes que las medidas aplicadas en otros países, implicaron una parada drástica de la actividad productiva, con las lógicas consecuencias en términos de actividades empresariales, inversión y empleo. Por otra parte, el tejido productivo español, caracterizado por una especialización en el sector servicios, especialmente afectado por la crisis, con un claro predominio de Pymes y un peso muy elevado del trabajo temporal, contribuye a explicar la gravedad de los datos macroeconómicos y las diferencias respecto a otros países europeos.

1. Sobre los efectos económicos de la crisis del coronavirus, ver Ruiz-Huerta (2020).

2. Cfr. Prados de la Escosura (2017) y Comín y Hernández (*coords.*) (2013).

3. Cfr. Eurostat (2021) y OCDE (2021).

Ante la envergadura de la crisis, el sector público debió asumir un papel protagonista en el ámbito económico. Según datos de contabilidad pública, el consumo de las administraciones públicas aumentó un 7% y las actividades públicas de educación y sanidad, un 3,3%. No hay que olvidar, como primera provisión, que las decisiones sanitarias para controlar la pandemia forman parte de la actividad reguladora del sector público, por lo que, en cierto modo, está comprometido con la búsqueda de alternativas a los problemas económicos derivados. Las consecuencias inmediatas fueron un intenso crecimiento del déficit público, hasta el 11% del PIB,<sup>4</sup> y de la tasa de endeudamiento, hasta el 117,1% del PIB.<sup>5</sup> Por otro lado, las medidas de política económica tomadas han permitido amortiguar los principales efectos negativos de la crisis (MAETD, 2020).

Entre las principales decisiones adoptadas, deben mencionarse las siguientes: Medidas de financiación y de garantía de liquidez para las empresas, en el marco de la estrategia del Banco Central Europeo e instrumentos para preservar su solvencia; extensión de los Expedientes Temporales de Regulación de Empleo (ERTE), que permitieron defender los puestos de trabajo de más de 3 millones de trabajadores en un primer momento<sup>6</sup>; suministro de prestaciones extraordinarias para los trabajadores autónomos; medidas específicas para intentar proteger a los sectores económicos más afectados; medidas reguladoras de moratorias respecto a los pagos debidos por los hogares; o, en lista inacabada, instrumentos de apoyo a los colectivos con especiales dificultades, como el Ingreso Mínimos Vital, con la finalidad de procurar asegurar una red de protección en última instancia para todos los ciudadanos.

Es necesario reconocer, no obstante, los problemas surgidos en el propio funcionamiento de los servicios públicos, así como las serias dificultades de gestión vinculadas a la aplicación de las medidas anteriores, lo que ha servido para poner de manifiesto los serios hándicaps y debilidades de nuestras administraciones públicas, en cierto modo consecuencia de la crisis anterior y de una cierta dejación de responsabilidades de los poderes públicos para asegurar prestaciones eficaces y eficientes de los servicios públicos.

También en el ámbito autonómico ha sido preciso tomar decisiones significativas por parte de la administración central y de los gobiernos de las comunidades. Como es obvio, este es el ámbito en el que concentramos la atención en el capítulo dedicado a la financiación de los gobiernos autonómicos.

En el segundo apartado de este capítulo revisamos, como cada año, la última liquidación del sistema de financiación, con especial énfasis en la evaluación de sus mecanismos de nivelación, para abordar a continuación los mecanismos extraordinarios empleados durante 2020 para compensar los efectos especia-

---

4. Incluyendo la reclasificación de la SAREB indicada por Eurostat. Cfr MH (2021a).

5. Según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo. Cfr. Banco de España (2021a).

6. Posteriormente, ese número disminuiría sensiblemente, aun manteniendo cifras elevadas, al menos hasta los primeros meses de 2021. Según la información de Presidencia del Gobierno de 05/01/21, el número de trabajadores incluidos en ERTES se elevaba a 755.613 al finalizar 2020 (SESSP, 2021).

les que la crisis sanitaria ha provocado en los servicios gestionados por los gobiernos autonómicos. En el apartado cuarto se abordan sus consecuencias sobre la aplicación de las reglas de estabilidad y el endeudamiento de las comunidades, y en la sección final nos referiremos al tema recurrente de la reforma del modelo, intentando incorporar al debate sobre la financiación las lecciones aprendidas, tanto de la crisis anterior como de la que en la actualidad estamos viviendo.

Cuadro no. 1.- Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2018)

Total CC.AA. Régimen Común	Capacidad tributaria	Transferencia de garantía	Fondo de suficiencia global	FTG	FF. Convergencia autonómica		Financiación total*	Competencias no homogéneas	Financiación total homogénea
					Fondo de cooperación	Fondo de competitividad			
						(M€)			
2009	76.996,90	3.315,53	7.638,10	87.950,52	1.200,00	2.572,50	91.911,39	3.794,44	88.116,95
2010	87.250,47	7.497,59	8.983,71	103.731,77	1.905,10	3.037,82	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	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	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	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	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	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	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	114.245,01	5.564,32	108.680,68
2018	108.509,44	8.792,03	947,03	118.248,50	2.234,01	3.626,95	124.109,46	6.204,37	117.905,09

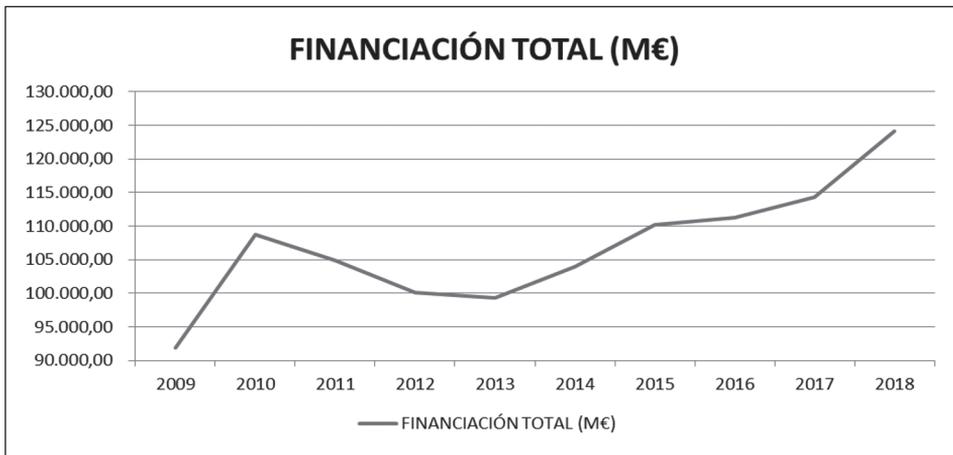
\*Incluye la compensación establecida por la D.A. 3 de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b).

## 2.- La liquidación del sistema de financiación en 2018

En los **Cuadros no. 1 y 2** se resume la serie histórica de las liquidaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, que incluye ya las cifras correspondientes al ejercicio 2018 (MH, 2021b). Puede apreciarse que en dicho ejercicio se mantiene la tendencia que señalábamos en los *Informes* más recientes en cuanto a la recuperación de los niveles de financiación total anteriores a la crisis de 2008. Como es obvio, estos resultados no reflejan todavía los efectos de la actual pandemia que, lógicamente, ha desplazado del centro de los debates la necesaria revisión del sistema, nueva y, en este caso, comprensiblemente postergada. Como veremos en el siguiente epígrafe, el protagonismo principal en la financiación de las Comunidades Autónomas en 2020 ha correspondido a las medidas de emergencia que se arbitraron para hacer frente a la emergencia sanitaria y sus consecuencias.

**Cuadro no. 2.- Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2018)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b).

En los **Cuadros no. 3 y 4** se presentan los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2018. Como en los años anteriores, se confirman los buenos datos que vienen caracterizando al sistema de financiación aprobado en 2009:<sup>7</sup> Los indicadores de dispersión que aparecen en el **Cuadro no. 3** confirman que 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

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

capacidad fiscal por habitante de cada territorio) mantienen la importante disminución que se viene registrando.

Como ya señalábamos en las últimas ediciones de este *Informe*, lo mismo ocurre con las principales distorsiones que afectan a la nivelación. En relación con las *reordenaciones*, en el **Cuadro no. 5** se muestra la evolución de los índices de reordenación,<sup>8</sup> que confirman la disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la reforma de 2009.

---

8. Para una descripción de estos indicadores, cfr. López Thomaz y Loscos (2018). Se trata de índices de comparación de las diferencias entre dos sucesiones ordenadas (en este caso, de las CC.AA. según sus recursos antes y después de la nivelación), cuyo valor se sitúa entre 0 (*ausencia de reordenaciones*) y 1 (*reordenación completa*).

**Cuadro no. 3: Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2018)**

Año 2018	Población		Capacidad tributaria propia			Financiación total			Distancia a nivelación perfecta	
	Población	Población ajustada	Capacidad Tributaria (M€)	€ por habitante	Índice	Financiación total (M€)	€ por persona ajustada	Índice	Inicial	
									Final	Final
Madrid	6.578.079	6.369.011	22.906,93	3.482,31	140,26	18.450,20	2.896,87	102,01	40,26	2,01
Baleares	1.128.908	1.118.082	3.597,00	3.185,47	128,30	3.162,44	2.828,45	99,60	28,30	-0,40
Cataluña	7.600.065	7.461.661	22.550,61	2.967,16	119,51	22.845,80	3.061,76	107,82	19,51	7,82
Aragón	1.308.728	1.395.817	3.595,94	2.747,66	110,67	4.136,48	2.963,48	104,36	10,67	4,36
Cantabria	580.229	586.538	1.551,99	2.674,79	107,73	2.122,27	3.618,29	127,42	7,73	27,42
La rioja	315.675	323.775	798,83	2.530,55	101,92	1.096,74	3.387,36	119,29	1,92	19,29
Asturias	1.028.244	1.085.929	2.539,81	2.470,05	99,49	3.139,90	2.891,44	101,82	-0,51	1,82
Castilla y León	2.409.164	2.609.988	5.879,62	2.440,52	98,30	7.463,55	2.859,61	100,70	-1,70	0,70
C. Valenciana	4.963.703	4.828.576	11.761,27	2.369,45	95,44	12.731,72	2.636,74	92,85	-4,56	-7,15
Galicia	2.701.743	2.898.690	5.970,97	2.210,04	89,01	8.268,90	2.852,63	100,45	-10,99	0,45
Castilla-La Mancha	2.026.807	2.108.763	4.136,90	2.041,09	82,21	5.636,21	2.672,76	94,12	-17,79	-5,88
Murcia	1.478.509	1.446.880	2.996,55	2.026,74	81,63	3.729,71	2.577,76	90,78	-18,37	-9,22
Andalucía	8.384.408	8.191.144	16.168,41	1.928,39	77,67	22.173,53	2.707,01	95,33	-22,33	-4,67
Extremadura	1.072.863	1.122.743	1.899,04	1.770,07	71,29	3.322,94	2.959,66	104,22	-28,71	4,22
Canarias	2.127.685	2.157.213	2.156,48	1.013,53	40,82	5.829,07	2.702,13	95,15	-59,18	-4,85
<b>CC.AA. Reg. Común</b>	<b>43.704.810</b>	<b>108.509,44</b>	<b>2.482,78</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>124.109,46</b>	<b>2.839,72</b>	<b>100</b>	<b>18,17*</b>	<b>6,68*</b>
Difs. Entre extremos			2.468,78	99,44			1.040,53	36,64	58,66**	27,02**
Desviación típica			587,39	23,66			270,38	9,52	15,60**	7,19**

\* Promedio sobre valores absolutos.

\*\* Calculados sobre valores absolutos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

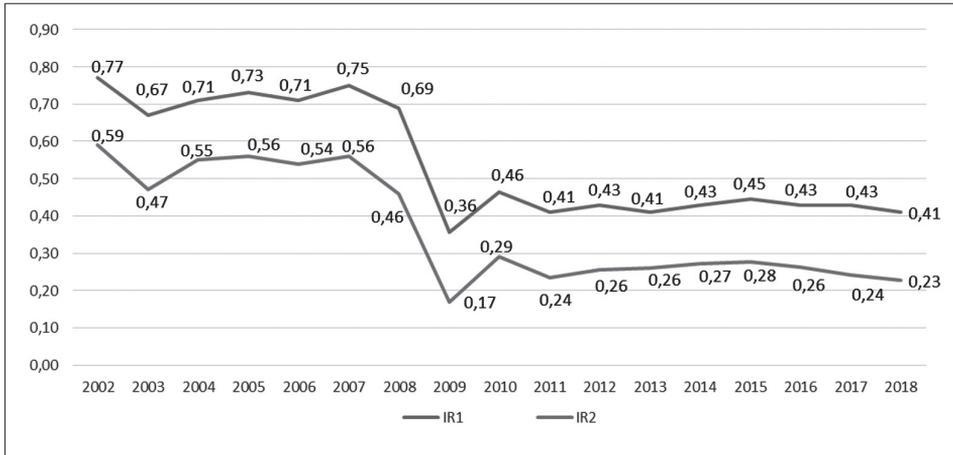
**Cuadro no. 4: Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2018): Indicadores de reordenación e intensidad de las distorsiones**

Año 2018	Capacidad tributaria propia		Financiación total		Reordenaciones	Sobrenivelaciones		Desnivelaciones		Total distorsiones	
	Índice	Posición	Índice	Posición		% S/FT	Intensidad (m€)	% S/FT	Intensidad (m€)	% S/FT	Intensidad (m€)
Madrid	140,26	1	102,01	6	5						
Baleares	128,30	2	99,60	10	8	0,40	12,73		0,40		12,73
Cataluña	119,51	3	107,82	3	0						
Aragón	110,67	4	104,36	4	0						
Cantabria	107,73	5	127,42	1	4			19,68		324,32	324,32
La Rioja	101,92	6	119,29	2	4			17,36		155,63	155,63
Asturias	99,49	7	101,82	7	0	-1,82	53,18		-1,82		53,18
Castilla y León	98,30	8	100,70	8	0	-0,70	47,92		-0,70		47,92
C. Valenciana	95,44	9	92,85	14	5			-2,58		364,13	364,13
Galicia	89,01	10	100,45	9	1	-0,45	34,89		-0,45		34,89
Castilla-La Mancha	82,21	11	94,12	13	2						
Murcia	81,63	12	90,78	15	3						
Andalucía	77,67	13	95,33	11	2						
Extremadura	71,29	14	104,22	5	9	-4,22	128,68		-4,22		128,68
Canarias	40,82	15	95,15	12	3						
CC.AA. Reg. Común	100		100		46	0,22	277,40	0,68	844,08	0,90	1.121,48
IR1					0,41						
IR2					0,23						

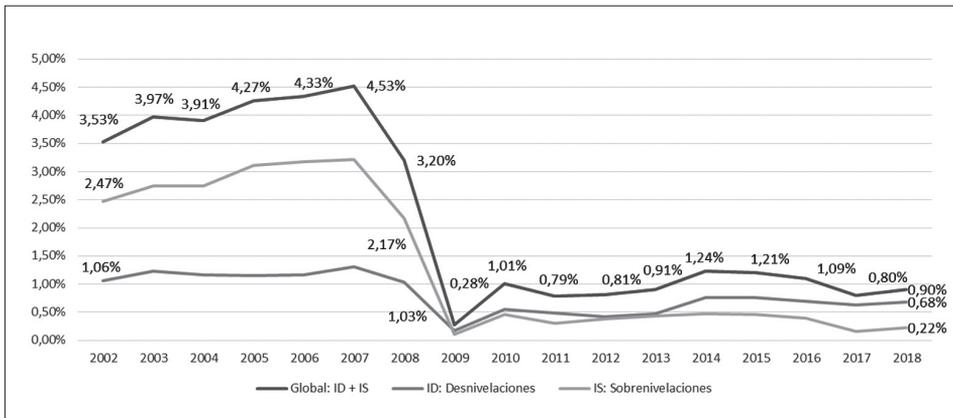
\* En valores absolutos.

\*\* Calculados sobre valores absolutos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

**Cuadro no. 5: Indicadores de reordenación (2002-2018)**

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

**Cuadro no. 6: Intensidad de las distorsiones (2002-2018)**

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2021b), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

La evolución de los índices de *intensidad de las sobrenivelaciones (IS)*, *intensidad de las desnivelaciones (ID)* e *intensidad global de las distorsiones (IGD = IS + ID)*<sup>9</sup> se refleja en el **Cuadro no. 6**. Aún con un muy leve repunte en

9. Ibid. Como ya indicamos en el *Informe 2018*, hay *desnivelaciones* cuando el funcionamiento de tales mecanismos da lugar, para algunos territorios, a que su financiación por persona ajustada se

este ejercicio, se mantiene la notabilísima reducción de la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones tras reforma de 2009. Como venimos indicando, y puede comprobarse en el **Cuadro no. 4**, las *sobrenivelaciones* que afectaban a las Comunidades de Madrid, Cataluña y Andalucía (con un muy importante volumen de población) han desaparecido desde la reforma, y en 2018 solamente afectaban –y en cuantías mínimas– a las Islas Baleares, Galicia, Castilla y León, Asturias y Extremadura (esta última, en niveles ligeramente superiores pero muy por debajo de los anteriores a la reforma). La misma dinámica se registra en las *desnivelaciones*, que tras la reforma se reducen notablemente en intensidad, y que en 2018 se limitaban exclusivamente a las Comunidades de Cantabria y La Rioja (que mejoran respecto a su posición de partida en porcentajes llamativos, pero de relevancia fuertemente reducida por tratarse de las dos comunidades menos pobladas), y a la Comunidad Valenciana (que empeora tras la nivelación una posición de partida por debajo de la media y, en este caso, con un volumen de población muy superior).

Una vez más, hemos de insistir en que estos buenos indicadores no deben hacer que se olvide la necesidad de emprender el proceso de revisión del sistema previsto en la DA 7ª de la Ley 22/2009, tantas veces postergado: la experiencia de ya una década de liquidaciones permite identificar las distorsiones pendientes de corrección, así como aquellos elementos del sistema de nivelación que, aun en ausencia de distorsiones, son susceptibles de mejora.<sup>10</sup>

### 3.– Recursos extraordinarios de las comunidades para combatir los efectos de la pandemia

A pesar de la caída de la recaudación tributaria en el año 2020, estimada en un 8,8% respecto al ejercicio anterior,<sup>11</sup> no parece que esa disminución se haya visto reflejada en los recursos de las comunidades. Según el Ministerio de Hacienda (MH, 2020b), la cantidad recibida por las Comunidades Autónomas del sistema

---

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), y 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). Los indicadores tratan de recoger la intensidad relativa de estas distorsiones, en porcentaje sobre la financiación total de las CC.AA. de régimen común.

10. Un ejemplo podría ser la insuficiente nivelación que se denuncia desde Andalucía y otras comunidades (que tratarían de mejorar sus resultados para acercarse más al objetivo teórico del 100%) y que, junto a la desnivelación de la Comunidad Valenciana y la sobrenivelación de las Islas Baleares (mínima, pero potencialmente desestabilizadora) constituyen quizá los problemas que pueden requerir una atención política más urgente.

11. Recaudación de la AEAT, en términos de caja. La recaudación del IVA y los Impuestos Especiales se redujo en un 11,5% y un 12,1%, respectivamente, como consecuencia de la caída del consumo, y la recaudación del Impuesto de Sociedades acusó un descenso mayor (del 33,2%). En sentido opuesto, la recaudación del IRPF se incrementó en un 1,2%, por el efecto de las medidas de protección del empleo mediante los ERTE, que se añadió al de la subida de las pensiones y el sueldo de los empleados públicos (MH, 2021a).

de financiación se elevó a 115.662 millones de euros, un 7,1% más que los recursos obtenidos en 2019.<sup>12</sup>

A lo largo de 2020, una de las prioridades del Gobierno central ha sido garantizar la liquidez de las comunidades ante la grave necesidad de hacer frente a la pandemia desde los servicios sanitarios que gestionan, junto con otras partidas de gasto en servicios públicos fundamentales como la educación y los servicios sociales.<sup>13</sup>

La importancia de apoyar al sector sanitario como prioridad para hacer frente a la crisis actual ha ido asumida tanto por las instituciones europeas como por parte de la administración general del Estado. Eso explica el peso asignado a la sanidad en el reparto del llamado Fondo Covid-19 de 16.000 millones de euros, destinado a consolidar la financiación de las comunidades.<sup>14</sup>

Los recursos del fondo Covid-19 son transferencias no reintegrables e incondicionadas, que no computan a efectos de la regla de gasto y que se estructuraron en cuatro tramos diferenciados,<sup>15</sup> que se recogen en el **Cuadro no. 7**.

Los dos primeros tramos incluían el reparto de 9.000 millones de euros para gasto sanitario. El primero de los tramos asignó 6.000 millones en el mes de julio a las comunidades en función de cuatro criterios recogidos en la Orden de Hacienda 667/2020: Población protegida equivalente (35%), Ingresos en Unidades de Cuidados Intensivos (30%), pacientes hospitalizados (25%), y las PCR totales realizadas (10%) según los datos del impacto del virus a 30 de abril de 2020.

El segundo tramo, de 3.000 millones de euros, aprobado en la Orden 1098/2020 del Ministerio de Hacienda y entregado en el mes de noviembre, se repartió según los mismos criterios, aunque cambiaban las ponderaciones: la población protegida equivalente se ponderaba al 45%, mientras que el porcentaje aplicado a los ingresos en UCIs disminuía hasta el 25%, el correspondiente a los pacientes hospitalizados bajaba al 20%, en tanto que la ponderación de las PCR quedaban en el 10%.

---

12. A ello contribuyó que el cálculo de la actualización de las entregas a cuenta para el ejercicio 2020 se llevó a cabo con una estimación de crecimiento del 1,6% del PIB, es decir, sin tener en cuenta el impacto de la pandemia (cfr. RDL 7/2020, arts. 2 a 6). Aunque ello puede plantear el riesgo previsible de liquidaciones negativas de considerable entidad a partir del ejercicio 2022, especialmente si se prolonga la duración de la crisis sanitaria, no parece que –en perspectiva de conjunto– deba considerarse una decisión incorrecta.

13. No se puede perder de vista el hecho de que la sanidad es competencia esencial de las autonomías y representa como valor medio un 36% de los gastos presupuestarios de las comunidades.

14. El Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, estableció la creación del Fondo Covid-19, y las reglas relativas a su distribución y libramiento, con la finalidad de apoyar a los gobiernos autonómicos a financiar el coste de la pandemia y sus consecuencias sanitarias, económicas y sociales, así como compensar la reducción de sus ingresos por la menor actividad económica. El Congreso de los Diputados lo convalidó el 15 de julio (con 275 votos a favor). Según el Gobierno, este fondo “supone la mayor transferencia de recursos del Gobierno central a las Comunidades Autónomas al margen del sistema de financiación”, resaltando su naturaleza de “fondo no reembolsable, es decir, que las comunidades no tendrán que devolver y tampoco les generará más deuda ni intereses”, siendo la Administración central quien asume todo el coste del nuevo instrumento [MH, 2020a].

15. Art. 2 RDL 22/2020.

El tercer tramo del fondo Covid-19, aprobado mediante la Orden HAC/809/2020, y dotado con 2.000 millones de euros, se atribuyó al gasto educativo; en este caso, el dinero se repartía, a partir del 1 de septiembre, en proporción a la población de 0 a 16 años (80%) y 17 a 24 años (20%). Los datos empleados fueron los procedentes del Padrón a 1 de enero de 2019.

Por último, el cuarto tramo, aprobado mediante la Orden HAC/1097/2020, de 24 de noviembre, y dotado con 5.000 millones de euros, se repartió en diciembre a las Comunidades Autónomas de régimen común para compensar los menores ingresos por la reducción de la actividad económica. En este caso, el dinero se distribuyó solo entre las Comunidades Autónomas de régimen común, a partir de la información disponible de la recaudación de impuestos (Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y los tributos sobre el juego), que se ponderaba un 60%, correspondiendo el restante 40% a la población ajustada.

**Cuadro no. 7: Distribución final del fondo Covid-19, según tramos**

<b>Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla</b>	<b>Tramo 1</b>	<b>Tramo 2</b>	<b>Tramo 3</b>	<b>Tramo 4</b>	<b>Total</b>
Cataluña	1.247	474	337	1.107	<b>3.166</b>
Galicia	268	150	93	224	<b>735</b>
Andalucía	598	392	384	826	<b>2.199</b>
Principado de Asturias	106	64	33	96	<b>299</b>
Cantabria	65	30	22	60	<b>177</b>
La Rioja	58	29	13	28	<b>127</b>
Región de Murcia	98	86	74	131	<b>389</b>
C. Valenciana	450	263	214	559	<b>1.486</b>
Aragón	147	110	53	121	<b>430</b>
Castilla-La Mancha	319	151	89	184	<b>743</b>
Canarias	159	99	87	206	<b>551</b>
Extremadura	96	58	43	80	<b>277</b>
Illes Balears	105	65	50	219	<b>438</b>
Madrid	1.496	614	292	945	<b>3.346</b>
Castilla y León	349	196	84	215	<b>843</b>
País Vasco*	329	152	87		<b>568</b>
Navarra*	89	57	29		<b>175</b>
Melilla*	12	6	7		<b>25</b>
Ceuta*	12	6	7		<b>25</b>
<b>Total</b>	<b>6.000</b>	<b>3.000</b>	<b>2.000</b>	<b>5.000</b>	<b>16.000</b>

(\*) Estas comunidades y Ciudades Autónomas no participan del tramo 4 del Fondo.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020b).

Del último tramo mencionado se reservaban 800 millones para ser repartidos de acuerdo a criterios vinculados al impacto presupuestario del transporte público para compensar los efectos de la crisis sobre dicho sector. En concreto, el 49% de este sub fondo se entregaba a los consorcios de transporte público de Madrid y Barcelona, el 34% para el transporte de viajeros por carretera a través

de vías interurbanas,<sup>16</sup> un 13% para los trenes, metros o tranvías de titularidad autonómica,<sup>17</sup> y el 4% restante para hacer frente a los problemas del transporte público en Canarias.

Como suele ocurrir, las críticas y expresiones de agravios comparativos se sucedieron tras la adopción final del mecanismo de reparto.<sup>18</sup> Una parte de las comunidades se quejaban de la ausencia de fondos para gastos sociales, mientras que otras criticaban el fondo destinado a mantener el transporte público o las ponderaciones aplicadas en los diversos tramos para los conceptos decididos. También las comunidades forales se quejaron de su exclusión del último de los tramos del fondo. Por su parte, el gobierno central defendía que la distribución del fondo, tras su aplicación, resultaba razonable y equilibrada.

Además del dinero recibido del sistema de financiación y del Fondo Covid-19, las comunidades recibieron del gobierno 300 millones de euros a través del Fondo Social Extraordinario y otros 25 millones de euros adicionales para las becas comedor, así como 300 millones de euros del programa de prestaciones sanitarias y farmacia, entre otros recursos. Junto con los resultados de la liquidación definitiva de 2018, efectuada en julio de 2020, con un resultado neto a favor de las Comunidades de 10.754 millones (4.567 por encima de su equivalente el año anterior), y el efecto del incremento neto de las entregas a cuenta antes mencionado (algo más de 3.000 millones de euros adicionales), todo ello permitía al Gobierno central afirmar que las Comunidades Autónomas “*recibieron la mayor financiación de su historia en un contexto de pandemia mundial*” (MH, 2021a).

Como señalábamos más arriba, la respuesta a los problemas actuales, y al margen de las críticas de algunas comunidades, plantea el serio interrogante sobre la financiación a partir del año 2022 y las vías para atender las obligaciones asumidas en los ejercicios de 2020 y 2021, en un contexto de mantenimiento, tanto de la crisis sanitaria, como de la económica.

A lo largo del año 2020, tras la aprobación del Fondo *Next Generation EU* (NGEU), destinado a combatir la situación económica generada por la pandemia, y su financiación, los recursos asignados en el mismo, junto a las previsiones del Marco Financiero Plurianual, se elevaban a un total de 1,8 billones de euros (1.074.000 millones del MPF y 750.000 millones del NGEU. De este último fondo, España recibirá 140.000 millones de euros (de ellos, 72.700 millones en forma de transferencias no reintegrables).<sup>19</sup>

El fondo NGEU está compuesto por siete programas, el más importante de los cuales es el denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR,

---

16. Para las comunidades de régimen común titulares de servicios regulares permanentes de uso general de ese tipo de transporte, con la excepción de los consorcios de Madrid y Barcelona, y de la comunidad de Canarias.

17. Con la excepción de los consorcios de Madrid y Barcelona.

18. Inicialmente, el montante total del fondo se pretendía repartir de forma diferente: 10.000 millones para sanidad, 1.000 para gastos sociales y 5.000 para fomentar la recuperación económica. Los cambios se produjeron tras las discusiones con Comunidades Autónomas y con los partidos políticos.

19. European Commission (2020) y [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es)

casi el 90% de los recursos del fondo); otros programas son el Fondo de Transición Justa, la Iniciativa de cohesión REACT-UE (Ayuda para la Recuperación de la Cohesión y de los Territorios en Europa), y el fondo *InvestEU* para apoyar la inversión o el programa de investigación *Horizon Europe*. Desde la perspectiva española, los fondos más relevantes son el MRR (cerca de 70.000 millones de euros) y el REACT-UE (casi 11.000 millones).<sup>20</sup> En los Presupuestos Generales del Estado de 2021 se consignan 26.634 millones del NGEU, de los que 10.793 corresponden a las Comunidades Autónomas y 1.483 a las entidades locales (MH, 2020c).

En realidad, las Comunidades Autónomas son las destinatarias naturales de una buena parte de los recursos procedentes de los fondos europeos. En esa dirección, el Real Decreto-ley 36/2020, sobre modernización de la administración pública y ejecución del plan de recuperación, ha aprobado la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 19), encargada de coordinar la aplicación del MRR y facilitar la participación de las comunidades en los diversos proyectos del plan. La nueva conferencia, por otro lado, dispone para su funcionamiento de un nuevo reglamento en el que las comunidades tienen una mayor capacidad de decisión por el nuevo sistema de votación aprobado y en el que se contempla la adjudicación de un voto a la Federación Española de Municipios y Provincias.<sup>21</sup>

Del Programa REACT-UE (12.436 millones de euros en total para el período 2021-2023), los PGE para 2021 solo incluyen los 2.436 millones relativos al tramo gestionado por el Ministerio de Sanidad (adquisición de vacunas, apoyo a la Atención Primaria,..); el resto, 10.000 millones de euros lo gestionarán las CC.AA. (8.000 en 2021 y 2.000 en 2022), a través de sus propios presupuestos. Los recursos deben destinarse de forma prioritaria a reforzar la educación, la sanidad y los servicios sociales, así como para apoyar a las pymes y los autónomos (MH, 2020d).

Sin embargo, hasta que la Comisión Europea no apruebe la Decisión de Recursos propios, vía necesaria para la financiación del Programa *NextGenerationEU*, no se podrá solicitar el pago de los gastos realizados. No obstante, con la finalidad de facilitar liquidez financiera de las comunidades para la ejecución de los fondos del REACT-EU, el Gobierno abrió una nueva vía de financiación a las Comunidades Autónomas que así lo requirieran: Es el nuevo compartimento del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, denominado REACT-EU, que permitirá hacer frente a la ejecución de las ayudas por parte de las comunidades a través de préstamos (MH, 2020d).

Los recursos del Fondo REACT se distribuyen según los siguientes criterios: impacto de la crisis en la riqueza, es decir, caída del PIB (2/3), tasas de desempleo en los diferentes territorios (2/9) y tasas de desempleo juvenil (1/9). Según los

---

20. Ibid.

21. Puede verse un resumen en [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/02/12/economia/1613163608\\_237671.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/02/12/economia/1613163608_237671.html). En el momento de cierre de este trabajo (14 de abril) el texto no se halla todavía recogido en el portal del Ministerio de Política Territorial: [https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales.html](https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html).

datos del Ministerio de Hacienda, las comunidades que obtienen más recursos del REACT son Andalucía (18,8%) y Cataluña (17,1%), seguidas de la Comunidad de Madrid y Valencia, a casi 5 puntos de distancia. Dichos recursos se distribuyen para su ejecución a través del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y FSE (Fondo Social Europeo), dentro de los programas operativos del Estado y de las Comunidades Autónomas ya existentes (MH, 2020d).

Por lo que respecta al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, su objetivo esencial es impulsar la transición verde y digital, e incrementar la productividad del tejido productivo, mediante la realización de un conjunto de reformas estructurales que permitan alcanzar un nuevo crecimiento económico con empleos de calidad y la disminución de las brechas sociales y de género existentes. Se trata de un Instrumento vinculado a la realización de dichas reformas (“hitos”), incluidas en los planes de recuperación de cada Estado miembro. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Gobierno de España, 2020) establece 10 áreas o palancas prioritarias y, dentro de ellas, 30 líneas de actuación, para conseguir esos objetivos (destinando un 37% de los fondos a financiar la transición ecológica, y un 20% a la transición digital, principios básicos del MRR). Por lo tanto, el criterio de reparto no es territorial, aunque, evidentemente, la aplicación de los recursos generará consecuencias socioeconómicas territoriales. El reparto de las ayudas del MRR entre los Estados miembros se determina a partir de la población, el PIB per cápita y la tasa de empleo media de los últimos cinco años en comparación con el promedio de la UE.

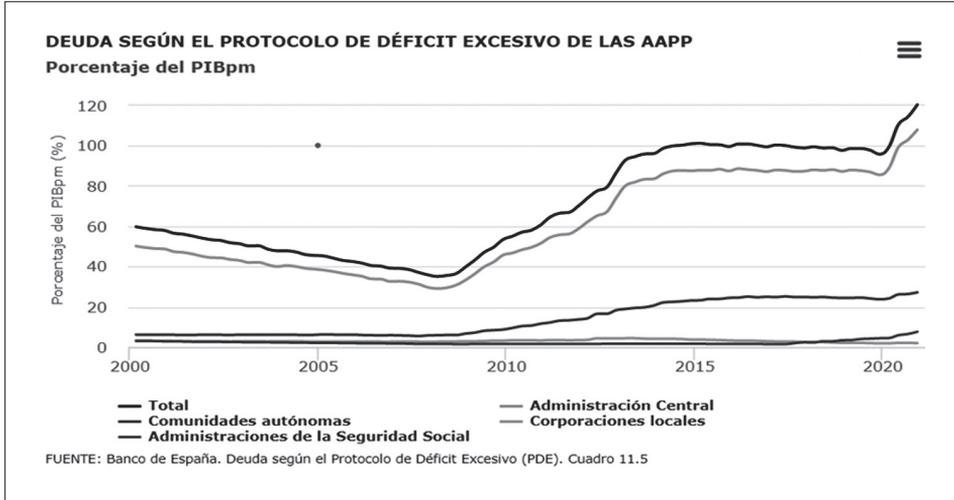
Se trata, en conjunto, de un programa de ayudas verdaderamente extraordinario, aunque se plantean numerosas dudas e interrogantes sobre su implementación y desarrollo: ¿Será posible aprovechar las oportunidades que se ofrecen y aprobar las evaluaciones que se exigen? ¿Cómo adecuar de manera eficaz los mecanismos de coordinación y cogobernanza? ¿Qué puede ocurrir en caso de incumplimiento de los hitos? ¿Qué relación ha de establecerse entre los fondos europeos y los de desarrollo regional de cada país? ¿Cómo se van a determinar y desarrollar los denominados PERTES (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica)? En todo caso, la gran importancia de los recursos mencionados, especialmente para las comunidades y los gobiernos locales, hace necesario intentar resolver esas interrogantes cuanto antes. Solo con un adecuado aprovechamiento de las mismas y una coordinación razonable se podrá hacer frente a los problemas económicos actuales y, de manera especial, a los que puedan manifestarse a partir del 2022.

#### **4.- Flexibilidad de las reglas de estabilidad y el endeudamiento de las comunidades**

Dadas las características de la crisis actual, motivada por el parón de la actividad económica y la experiencia de la Gran Recesión de 2008, la caída de la recaudación y la dificultad de obtener ingresos ordinarios hacían inevitable el crecimiento del endeudamiento para poder financiar las demandas crecientes de gasto. Para poder facilitar el acceso al endeudamiento, el primer requisito era la suspensión de las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Comisión

Europea, 2020). La aplicación de la cláusula de salvaguardia por parte de las instituciones europeas tendría su correlato en España a partir de la aplicación del apartado 4 del art. 135 de la Constitución y de las normas recogidas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).<sup>22</sup>

### Cuadro no. 8: Evolución de la deuda de las Administraciones Públicas



Fuente: Banco de España [[https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/te\\_deu.html#](https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/te_deu.html#)]

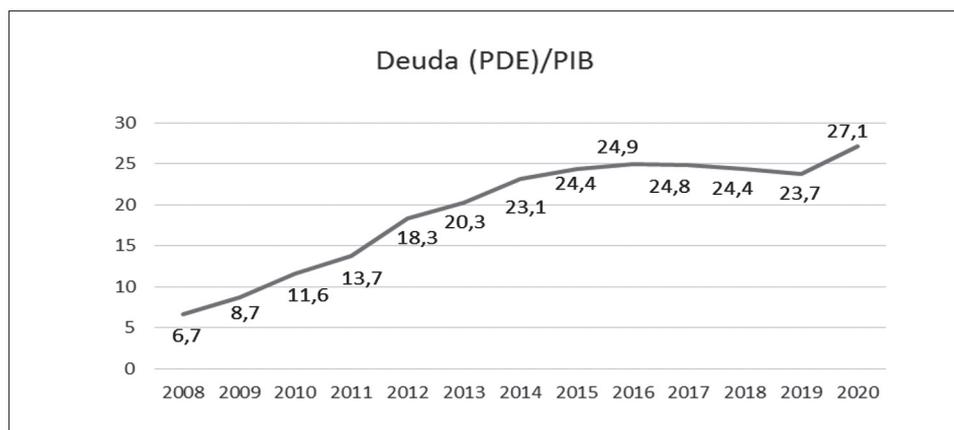
El Cuadro no. 8 muestra, en porcentajes del PIB, los efectos de la crisis de 2008 sobre la deuda de las distintas administraciones públicas, los esfuerzos de consolidación desde 2014 y el cambio que se observa al final del período objeto de estudio. La intensa inclinación de la pendiente (superior a la observada en los años de la crisis anterior) indica, por un lado, el importante crecimiento del déficit, esencialmente, de la Administración Central; por otro, la profunda caída del PIB como consecuencia de la paralización de la actividad económica y el establecimiento de las medidas de control de movilidad determinadas por la pandemia.

No obstante, nos interesa centrarnos en la deuda de las comunidades. Y según los datos del Banco de España, desde el comienzo de la pasada crisis se habría producido un importante crecimiento de la deuda de las comunidades, al

22. El Consejo de Ministros acordó, con fecha 6 de octubre de 2020, solicitar del Congreso de los Diputados “la apreciación de que España está sufriendo una pandemia, lo que supone una situación de emergencia extraordinaria, a los efectos previstos en los art. 135.4 de la Constitución y 11.3” de la LOEPSF [el texto puede encontrarse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-161.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-161.PDF), pp. 35ss.]. En el debate celebrado el 20 de octubre, el Congreso de los Diputados aprobó dicha solicitud, por mayoría absoluta. Cfr. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-54.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-54.PDF)

menos hasta 2016, cuando se observa una cierta estabilidad y, posteriormente, una pequeña caída hasta 2019 (cambio de ciclo y mecanismos extraordinarios de financiación). Entre este año y 2020 de nuevo crece la ratio de deuda respecto al PIB (**Cuadro no. 9**).

**Cuadro no. 9: Evolución de la deuda de las Comunidades Autónomas (2008-2020)**

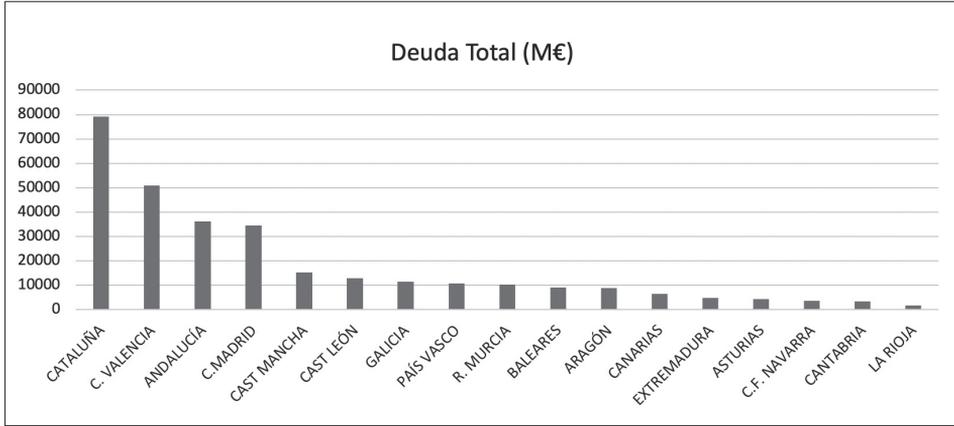


Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2021b, p. 258).

Hay que recordar, sin embargo, que el cambio intenso que se observa entre 2019 y 2020 (del 23.7% al 27.1% del PIB) se debe fundamentalmente a la intensa disminución del PIB registrada en el pasado año, desde un billón doscientos cuarenta y cinco mil millones de euros a un billón ciento veintitrés mil millones. En este caso, sin embargo, el déficit o la necesidad de financiación de las comunidades no parecen haber afectado tanto a los resultados en términos de deuda. Mientras en el año 2011 las comunidades registraron un déficit del 5,2%, en 2020 el déficit se limitó a un 0,2%. La razón de un déficit tan limitado viene dada por el apoyo recibido por las comunidades por parte del gobierno central a través de las medidas señaladas en la sección anterior.

Respecto a la distribución del endeudamiento, el **Cuadro no. 10** recoge los datos disponibles sobre el volumen total de deuda de cada una de las comunidades a 31 de diciembre de 2020.

**Cuadro no. 10: Deuda pública total por comunidades (2020)**

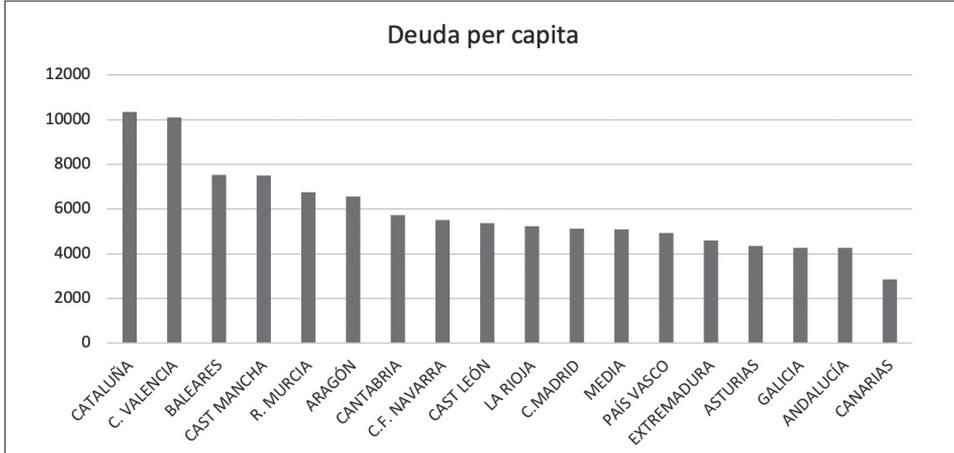


Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2021b, p. 261).

Los datos recogidos en el **Cuadro no. 10** no muestran cambios significativos respecto a la información correspondiente a 2019. Las comunidades que al final de 2020 mantienen los mayores volúmenes de deuda (por encima de los 30.000 millones de euros) son Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Madrid.

El **Cuadro no. 11**, que recoge información sobre la deuda por habitante de las comunidades, nos ofrece una perspectiva complementaria de la anterior y pone de manifiesto cómo, atendiendo a los datos, las comunidades más endeudadas son esencialmente las pertenecientes al arco mediterráneo, lo que podría poner de manifiesto, entre otros factores, un problema de infrafinanciación de esas comunidades, corroborando así las demandas de corrección planteadas singularmente por las comunidades de Valencia y Murcia. Según la información disponible, en Cataluña y la Comunidad Valenciana tenían indicadores que doblaban la media simple de deuda per cápita de todas las comunidades. Otras comunidades, como Madrid o Andalucía, se sitúan cerca o por debajo de la media en términos de deuda por habitante, según se observa en el Cuadro.

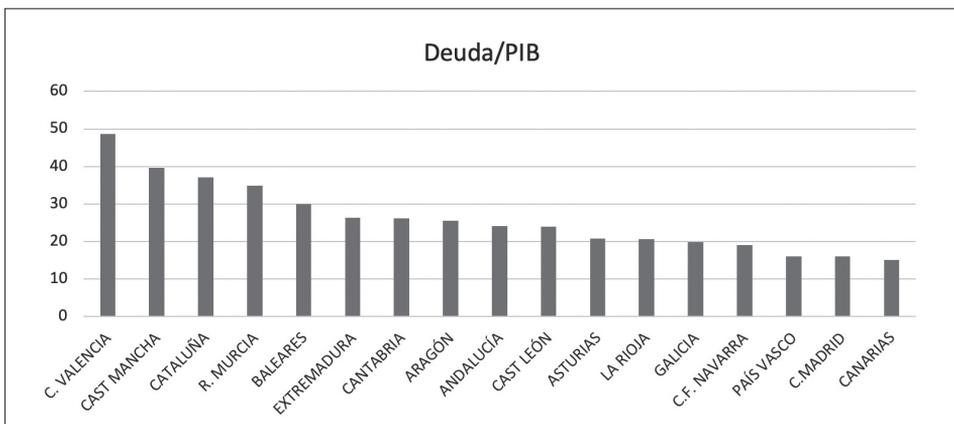
**Cuadro no. 11: Deuda pública per cápita de las Comunidades Autónomas (2020)**



Fuente: Expansión (2021): Datos Macro

El **Cuadro no. 12** aporta información complementaria a las anteriores. La medida del endeudamiento de cada comunidad respecto a su PIB territorial es un indicador de la capacidad potencial de los distintos territorios para afrontar el cumplimiento de sus obligaciones a lo largo del tiempo y aporta una información clave para que las agencias de rating puedan calificar la calidad de la deuda de los diversos territorios y sus condiciones para acudir a los mercados den busca de financiación.

**Cuadro no. 12: Deuda/PIB por comunidades (a 31 de diciembre de 2020)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2021b, p. 263).

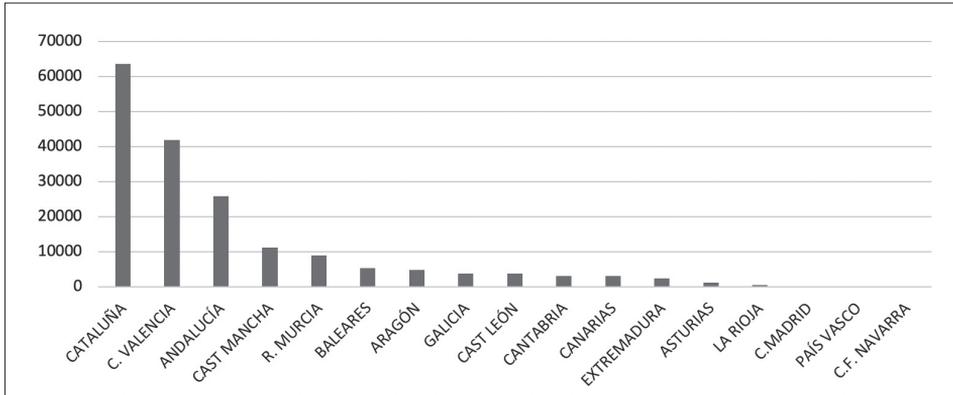
Podemos comprobar cómo cambia el *ranking* de las comunidades, destacándose en este caso la Comunidad de Valencia, especialmente, y la de Castilla-La Mancha. En todo caso, el peso del endeudamiento por habitante sigue siendo singularmente elevado en las comunidades del litoral mediterráneo. En el rango inferior, además de las comunidades forales, Madrid y las Islas Canarias son las que muestran los indicadores más bajos.

El elevado nivel de endeudamiento y las dificultades para obtener créditos y poder acudir a los mercados de deuda para conseguir financiación es lo que explica la puesta en marcha de los fondos extraordinarios puestos en marcha por el gobierno central a partir de 2012 (Fondos de Pagos a Proveedores, Fondo de Liquidez Autonómica,...) para garantizar la liquidez y facilitar recursos a las comunidades con mayores problemas a cambio del cumplimiento de diversas reglas de comportamiento económico. El gobierno central, como es obvio, disponía de una calificación mejor que las comunidades en los mercados de deuda. Lo que hacía más fácil su financiación.

En la práctica, estos instrumentos de financiación extraordinaria se convirtieron en mecanismos de rescate financiero, alterando los incentivos de las comunidades e incrementando su dependencia respecto al gobierno central. No obstante, desde 2018, tanto el gobierno central como la mayoría de las comunidades han venido manifestando su voluntad de volver al mercado en búsqueda de financiación. En julio de 2018, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos planteó la posibilidad de hacer compatibles la financiación a través del Estado y el acceso a los mercados de bonos. Desde entonces, algunas comunidades comenzaron a obtener recursos a través de los mercados (Andalucía, Baleares o Galicia) y se prevé una mayor participación en los mismos por parte de otras en 2021 para cubrir sus necesidades financieras total o parcialmente.

En todo caso, el grado de dependencia de las comunidades respecto a la deuda del Estado seguía siendo elevado al final de 2020, próximo al 60% de la deuda total del sector de Comunidades Autónomas. En el **Cuadro no. 13** puede verse la distribución de la deuda con el Estado entre las comunidades.

**Cuadro no. 13: Reparto del endeudamiento con el Estado entre las Comunidades Autónomas (2020)**



Fuente: Expansión (2021). Datos Macro.

Una vez más, Cataluña y la Comunidad Valenciana son las que hicieron un mayor uso de los fondos provistos por la Administración Central. Por el contrario, otras comunidades, como las forales, La Rioja y Madrid no tenían recursos precedentes de esta fuente al final del ejercicio 2020.

En el nuevo panorama, no obstante, las tasas de referencia en relación con la limitación del déficit y el endeudamiento se mantienen, aunque no con carácter obligatorio, para intentar garantizar no obstante la aplicación del principio de prudencia financiera y la responsabilidad fiscal de las diversas administraciones.

## 5.- La reforma del modelo de financiación: una agenda tras los nuevos retrasos

A pesar de las repetidas declaraciones del Gobierno sobre la necesidad de abordar por fin la reforma del modelo de financiación, una vez más, ahora quizás con más justificación, la reforma no ha podido ponerse en marcha, de modo que los problemas que hemos señalado en *Informes* anteriores se mantienen en la actualidad. Como explicamos en la segunda sección, tal vez las más importantes deficiencias en términos de suficiencia tienen que ver con las comunidades de Valencia y Murcia y, a la vista de los datos de endeudamiento y del empleo de los fondos extraordinarios, a estas comunidades habría que sumar otras pertenecientes al arco mediterráneo y Andalucía. Las propuestas de medidas puntuales para resolver los problemas de infrafinanciación no han sido asumidas por el gobierno central por entender que, dadas las características del modelo de financiación, cualquier reforma puntual tiene repercusiones para otros territorios y no podría ser pacífica, además de las serias dificultades actuales vinculadas al mantenimiento de la pandemia y sus consecuencias económicas. Por otra parte, los resultados electorales de Cataluña –y la propia dinámica de la política en el conjunto del Estado– no han permitido hasta el momento de cierre del este

*Informe* despejar las incógnitas sobre el regreso de esa comunidad a la mesa de negociación para reformar el modelo, al menos en el corto plazo.

En todo caso, se mantiene la posición general de gobierno central y comunidades en cuanto a la necesidad de reformar el sistema. ¿Qué puntos deberían ser objeto de atención en el momento en que se aclare la situación económica, y una vez superado lo peor de la pandemia?

1. Análisis de los desequilibrios de las comunidades entre sí y con el gobierno central. La importancia de los servicios del Estado de Bienestar que gestionan las comunidades, y que tienen una clara tendencia al crecimiento por su carácter de bienes superiores, pone sobre el tapete la necesidad de que se aborden los equilibrios verticales en la financiación de las Administraciones Públicas de España. Sin embargo, es también preciso reconocer la necesidad paralela de fortalecer el gobierno central para que juegue bien su papel de coordinación y para que muestre su músculo en cuestiones de estabilización, como las que se han planteado, con toda crudeza, en esta crisis (y aún más en el caso de las instituciones europeas). Probablemente, cualquier aproximación rigurosa a este problema deba partir de la constatación de la relativa insuficiencia financiera de la Hacienda española (por debajo de los promedios de la Eurozona), que repercute sobre todos sus niveles de gobierno.

2. Como venimos insistiendo en *Informes* anteriores, no debe olvidarse el grave problema que plantea la disparidad entre los resultados de financiación de las comunidades de régimen especial y los de las de régimen común. Aunque las complicaciones potenciales son innegables, quizás habría que considerar posibles mecanismos de convergencia parcial –aun cuando fuese limitada– que afirmasen una voluntad de cambio. Una posibilidad tentativa pasaría por el refuerzo de los FFCCII, aumentando sensiblemente su financiación y acaso utilizando este instrumento para corregir las anomalías más notorias y persistentes del modelo de nivelación, en tanto no se consiga –con los periodos transitorios que resultasen necesarios– la incorporación de dicho modelo al cálculo de las cargas generales del Estado.<sup>23</sup>

3. Respecto a la nivelación, la igualación por unidad de necesidad de la financiación de los servicios públicos fundamentales (que deberían incluir la atención a la dependencia) nos parece que debe mantenerse, tal vez incorporando mejoras puntuales. La revisión de los demás fondos, consustancial con el proceso de evaluación y reforma establecido en la DA séptima de la Ley 22/2009, habrá de tener en cuenta la experiencia de funcionamiento acumulada, pero parece prudente –en línea no unánime con numerosas manifestaciones doctrinales– que se

---

23. La pacífica y antigua incorporación a dicho cálculo del “Fondo de Compensación Interterritorial” (cuando era único) nos indica que admitir la financiación de la solidaridad como carga general del Estado no resultaba problemático cuando este Fondo era el único mecanismo de tal naturaleza (en un momento en que la autonomía era, básicamente, autonomía de gasto). La evolución posterior del modelo, extendiendo los márgenes en que la financiación territorial se vincula a las bases fiscales de cada comunidad, determina que –en la actualidad– el principal mecanismo de solidaridad del modelo sea, precisamente, el sistema de nivelación. Su consideración como carga general del Estado habría, pues, de ser pacífica, aun cuando plantee problemas indudables de transición.

arbitren mecanismos que no incluyan la preservación indefinida del *status quo* anterior.<sup>24</sup>

4. El reparto de IRPF y de los impuestos sobre el consumo debería mantenerse por tratarse de una fórmula sencilla y transparente, con ajustes menores. Puede tener sentido buscar alguna vía sensata de aplicación del tipo de IVA colegiado que proponía la comisión de expertos (CERMFA, 2017). En el caso del IRPF, habría que revisar el ámbito actual de su capacidad normativa.

5. Como también se propuso desde la comisión de expertos, sería necesario proceder a una cierta armonización de los impuestos sobre la propiedad, estableciendo algún tipo mínimo de aplicación general. En todo caso, sería útil pensar en una revisión del alcance de los impuestos cedidos tradicionales, para intentar lograr, como en el caso del IRPF, un mayor compromiso entre el gobierno central y las comunidades.<sup>25</sup>

6. Parece razonable el sistema actual de compaginar los fondos extraordinarios de financiación con el acceso de las comunidades a los mercados de deuda, con el horizonte de disminución progresiva de los fondos de alivio financiero y de la dependencia que generan. Sin embargo, dadas las circunstancias actuales, parece difícil prescindir de tales fondos.

7. La experiencia de las conferencias sectoriales durante el período de pandemia ha sido interesante y conviene pensar en medidas de fomento y fortalecimiento de las mismas. La nueva conferencia creada para gestionar el fondo de recuperación, transformación y resiliencia y, especialmente, el nuevo sistema de votación aprobado, puede implicar una experiencia rica que tal vez podría extenderse a otras conferencias sectoriales.

8. Sería necesario proponer vías de acercamiento para que la comunidad catalana y, desde otro punto de vista, la de Madrid, participen en un proceso de negociación razonable, con nuevas propuestas y alternativas que permitan fortalecer y cohesionar el Estado descentralizado español

## Referencias

BANCO DE ESPAÑA (2021a): “La deuda de las Administraciones Públicas alcanzó 1.311 mm de euros, el 117,1% del PIB, en diciembre de 2020”, *Nota de Prensa* (17 de febrero), en [https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/21/presbe2021\\_17.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/21/presbe2021_17.pdf)

BANCO DE ESPAÑA (2021b): *Boletín Estadístico*, no. 3/2021 (marzo). Accesible en internet: [https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/21/Fich/be\\_marzo2021\\_es.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/21/Fich/be_marzo2021_es.pdf)

---

24. Nuevamente, con todas las cautelas y mecanismos de transición necesarios para asegurar una negociación viable. En función de los resultados de la misma, podría ser necesario un fondo complementario para la corrección de las distorsiones que se mantuvieran.

25. En línea con las recientes propuestas del FMI (2021).

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 Autonómica” (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](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](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf)

COMÍN, Francisco y HERNÁNDEZ, Mauro (coords.) (2013): *Crisis Económicas en España 1300-2012: Lecciones de la Historia*. Madrid: Alianza.

COMISIÓN EUROPEA (2020): *Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento* [COM(2020) 123 final]. Bruselas, 20 de marzo. Accesible en internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0123>

EUROPEAN COMMISSION (2020): “EU budget: European Commission welcomes the adoption of the EU’s long term budget for 2021-2027”, *Press release* (17 December). Accesible en internet: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_2469](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2469)

EUROSTAT (2021): “Real GDP growth rate – volume: Percentage change on previous year”, *Data browser* [TEC00115] (9 de abril), en <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>

FMI [FONDO MONETARIO INTERNACIONAL] (2021): *Fiscal Monitor: A Fair Shot*, abril. Accesible en internet: <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>

GOBIERNO DE ESPAÑA (2020): *España Puede – Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Madrid: Gobierno de España (Presidencia del Gobierno). Accesible en internet: [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/plan\\_de\\_recuperacion.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/plan_de_recuperacion.pdf)

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2021a): “Encuesta de Población Activa (EPA) – Cuarto trimestre de 2020”, *Notas de Prensa* (28 de enero), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0420.pdf>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2021b): “Contabilidad Nacional Trimestral de España: principales agregados – Cuarto trimestre de 2020”, *Notas de Prensa* (26 de marzo), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4214/cntr0420.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](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=25EEB&paper_id=136)

MAETD [MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL] (2020): “Informe de situación de la economía española”, en [https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/201009\\_situacion.pdf](https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/201009_situacion.pdf)

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2020a): “El Congreso convalida la creación del Fondo Covid-19 de 16.000 millones para las CCAA que financiará el impacto de la pandemia”, *Nota de Prensa* (15 de julio), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/15-07-20%20NP%20Congreso%20convalida%20Fondo%20COVID.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2020b): “Hacienda culmina el reparto de los 16.000 millones del Fondo COVID a las CCAA al aprobar los dos últimos tramos”, *Nota de Prensa* (25 de noviembre), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/25-11-20%20NP%20Reparto%20Final%20CCAA%20Fondo%20COVID.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2020c): “El Gobierno presenta en el Congreso unos Presupuestos transformadores y de país para fortalecer el Estado de Bienestar y reactivar la economía”, *Nota de Prensa* (28 de octubre), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/28-10-20%20NP%20PGE%202021%20Congreso.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2020d): “Hacienda comunica a las CCAA el reparto de los 10.000 millones de la iniciativa REACT-EU para reactivar la economía y blindar los servicios públicos”, *Nota de Prensa* (28 de diciembre), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/28-12-20%20NP%20Reparto%20CCAA%20Fondo%20REACT-EU.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2021a): “Las medidas sanitarias y sociales para combatir la Covid sitúan el déficit de las AAPP en el 10,09%”, *Nota de Prensa* (29 de marzo), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/29-03-21-NP-Cierre-Ejecucion-Presupuestaria-2020.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2021b): *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*, en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

OCDE (2021): *Strengthening the recovery: The need for speed*. OECD Economic Outlook, Interim Report (march), en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/34bfd999-en.pdf>

PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro (2017): *Spanish Economic Growth, 1850-2015*. Palgrave Macmillan. Accesible en internet: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-58042-5.pdf>

RUIZ-HUERTA, J. (2020): “Los efectos económicos de la crisis sanitaria: Cinco preguntas para un diagnóstico común”, *Zoom Económico*, no. 14/2020. Madrid: Fundación Alternativas. Accesible en internet:

[https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/f12d02efc6bda665dc7888030203f6eb.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/f12d02efc6bda665dc7888030203f6eb.pdf)

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.

SESSP [SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES] (2021): “Afiliación a la Seguridad Social – Diciembre 2020” (archivo Excel). Accesible en internet: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/050120-Informacion\\_estadistica.xlsx](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/050120-Informacion_estadistica.xlsx)