

LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ANTE EL CAMBIO DE CICLO

J. Loscos (UCM – ICEJC)
J. Ruiz-Huerta (URJC – F. Alternativas)
J.M. Tránchez (UNED)

1. Introducción

La evolución de la economía española a lo largo del año 2022 estuvo marcada por la continuidad del crecimiento económico y la recuperación paulatina de los niveles de producción y empleo existentes en los años anteriores a la pandemia. La tasa de crecimiento del PIB fue del 5,5%, un porcentaje similar al del año anterior (INE, 2023a). Si comparamos con otros países europeos, a partir de los datos de EUROSTAT (2023a), dicha tasa era casi dos puntos superior a las medias de la UE-27 y de la Eurozona.

El crecimiento del PIB a lo largo de los dos últimos años parece confirmar un proceso potente de recuperación económica. Según el Ministerio de Economía, *“las claves diferenciales del actual ciclo económico español son el extraordinario comportamiento del mercado de trabajo, la fuerte inversión en bienes de equipo y propiedad intelectual, el buen tono del sector exterior – con una intensa recuperación del turismo – y la mejora de las cuentas públicas”* (Gobierno de España, 2022, p. 8).

Pese al intenso crecimiento de los precios que se registra tras el final de la pandemia y la invasión de Ucrania, los datos de la inflación al final de 2022 eran también mejores en España que en los demás países de la UE. La tasa interanual de crecimiento del IPC armonizado era del 5,5%, muy inferior a las medias de la UE-27 (10,4%) y de la Eurozona (9,2%).¹

1. Eurostat (2023b). Debe advertirse, sin embargo, que la inflación subyacente (sin tener en cuenta los precios de la energía y los productos no elaborados) fue, al final de 2022, del 7%, lo que pone de manifiesto la dificultad para asegurar una pronta solución de estas graves tensiones. Al cierre de este trabajo, los datos más recientes (reducción al 3,3% de la tasa interanual del IPC, pero 7,5% en las cifras de inflación subyacente) confirman la complejidad de este pronóstico. Cfr. INE (2023b).

El crecimiento económico y los efectos de la reforma laboral, por otro lado, han implicado una disminución de la tasa de paro de España,² aunque sigue siendo la mayor de la Unión Europea (12,9%), por encima del dato de Grecia (12,5%) y muy por encima de la media europea, situada en el entorno del 6% de la población activa.³ Por su lado, los datos de desigualdad, procedentes de la encuesta armonizada EU-SILC, ponen de manifiesto un mayor nivel de desigualdad en España respecto a la mayoría de los países de la Unión, un resultado que parece mantenerse en el tiempo.⁴

Como consecuencia de la aceptable marcha de la economía y de buena parte de las políticas aplicadas, en el contexto de las ayudas procedentes del programa *EU Next Generation* y su articulación a través del Plan de Reconstrucción, Transformación y Resiliencia, los ingresos públicos aumentaron de forma significativa, elevándose al 43% del PIB.⁵ Las cifras de déficit y deuda mantienen la muy favorable evolución que ya se inició el pasado ejercicio, aunque permanezcan en niveles que no deben subestimarse, aunque las reglas fiscales del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento permanezcan en suspenso. El déficit público (que en 2020 alcanzaba en el 10,3% del PIB, y se redujo al 6,9% en 2021) se situó a finales de 2022 en el 4,81% del PIB,⁶ con una reducción de más de la mitad de su magnitud en solo dos ejercicios.⁷ Por lo que respecta a la deuda, el ejercicio 2022 se cerró con una nueva reducción de la ratio de endeudamiento, hasta el 113,20% (desde el 118,3% de 2021, y el 120,4% de 2020), también por encima de la media de nuestros indicadores de referencia europeos.⁸ Esta positiva evolución no nos exime de la necesidad de mantener la prudencia, puesto que los valores siguen siendo elevados, y la

2. INE (2023c). Según los últimos datos disponibles (MISSM, 2023), al final de 2022 se habría alcanzado la cifra mayor de afiliados a la seguridad social (20.159.317). Los buenos resultados del mercado de trabajo deben relacionarse con el crecimiento de la actividad económica, la reforma laboral y otras normas de mejora de la situación de los trabajadores y de protección a las empresas, implementadas por el gobierno.

3. Eurostat (2023c). En algunos países, las tasas de paro eran sensiblemente inferiores. Tal es el caso de Estados Unidos (3,3%) o de Alemania (3,0%).

4. Según Eurostat (2023d), el índice Gini de España en 2021 era 33 (igual que en Portugal), muy por encima del índice medio de la Unión (30,1) y solo superado -dentro de la Unión- por Bulgaria, Letonia, Lituania y Rumanía. Otros indicadores de desigualdad, como los índices de distancia entre los ingresos de los deciles superiores e inferiores de la distribución, muestran también resultados negativos para España respecto a la mayoría de los países de la UE.

5. MHFP (2023b), p. 14.

6. MHFP (2023a, 2023b) y Eurostat (2023e).

7. Aunque todavía por encima de la media de la UE-27 (3,4%) y de la zona euro (3,6%). Cfr. Eurostat (2023e).

8. MHFP (2023a, 2023b) y Eurostat (2023e). La media de la UE-27 se situó en el 84%, y la de la zona euro en el 91,6%.

evolución de los tipos de interés (y su previsible efecto sobre la carga de la deuda) representa un componente adicional de riesgo.

Esos datos deben relacionarse con el contexto económico y político general y con las políticas aplicadas por el Gobierno español para afrontar los problemas creados por los sucesivos *shocks* externos: primero la pandemia y después, el encarecimiento de la energía y las materias primas, incentivado tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia.

En el ámbito autonómico, el año 2022 finalizó con la ya absoluta certeza de que la reforma de la financiación autonómica, pendiente desde el año 2014, habrá de esperar a la próxima legislatura. Aunque el modelo de financiación aprobado en 2009 ha demostrado una gran resiliencia y su capacidad para permitir un aceptable funcionamiento de los gobiernos autonómicos (en los últimos ejercicios, con el decisivo apoyo de las líneas de financiación extraordinarias habilitadas desde el gobierno central y la Hacienda europea), no puede justificarse en modo alguno la inaceptable dilación de una reforma —legalmente obligada— que permita afrontar las disfuncionalidades que se conocen.

Como en los informes anteriores, dedicaremos la siguiente sección a presentar los resultados de la liquidación del sistema de financiación de las comunidades de régimen común en 2020, y a continuación ofreceremos los datos correspondientes al ejercicio 2022, donde se aprecia el efecto de la progresiva retirada de los recursos que se canalizaron de manera extraordinaria desde el Gobierno central y la Hacienda europea, con motivo de la pandemia, y que han completado los procedentes del sistema de financiación.

La evolución del déficit y la deuda autonómica se analiza en el siguiente epígrafe. Como en años anteriores, se incluye la información disponible sobre el grado de dependencia de las comunidades respecto al Gobierno central, como variable que puede llegar a condicionar el ejercicio efectivo de la autonomía.

Finalizaremos el trabajo con la inclusión de algunas consideraciones sobre la reforma del sistema desde una perspectiva federal, con nuestras conclusiones.

Cuadro no. 1: Liquidación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (2009–2020) (M euros)

| TOTAL Comunidades Autónomas RÉG. COMÚN | CAPACIDAD TRIBUTARIA | TRANSFE- RENCIA DE GARANTÍA GLOBAL | FONDO DE SUFI- CIENCIA GLOBAL | FTG | FF. CONVERGENCIA AUTONÓMICA | | FINAN- CIACIÓN TOTAL* | COMPE- TENCIAS NO HOMO- GÉNEAS | FINAN- CIACIÓN TOTAL HO- MÓGENEA |
|--|-------------------------|--|--|------------|--------------------------------|----------------------------|-----------------------------|---|---|
| | | | | | Fondo de Cooperación | Fondo de Competitividad | | | |
| 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 |
| 2019 | 113.774,86 | 9.090,07 | 979,13 | 123.844,06 | 2.309,74 | 3.890,12 | 130.043,92 | 6.414,69 | 123.629,23 |
| 2020 | 105.420,36 | 7.383,05 | 795,80 | 113.604,20 | 1.877,26 | 3.295,74 | 118.777,20 | 5.213,61 | 113.563,60 |

* Incluye la compensación establecida por la Disposición Adicional 3ª de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c).

Cuadro no. 2: Liquidación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (2009-2020) (% *D annual*)

| TOTAL Comunidades Autónomas RÉG. COMÚN | CAPACIDAD TRIBUTARIA | TRANSE- RENCIA DE GARANTÍA | FONDO DE SUFI- CIENCIA GLOBAL | FTG | FF. CONVERGENCIA AUTONÓMICA | | FINAN- CIACIÓN TOTAL* | COMPE- TENCIAS NO HOMO- GÉNEAS | FINAN- CIACIÓN TOTAL HO- MÓGENEA |
|--|-------------------------|-------------------------------------|--|-------|--------------------------------|----------------------------|-----------------------------|---|---|
| | | | | | Fondo de Cooperación | Fondo de Competitividad | | | |
| 2009 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2010 | 13,32 | 126,14 | 17,62 | 17,94 | 58,76 | 18,09 | 18,24 | 42,08 | 17,21 |
| 2011 | -0,85 | -5,93 | -27,32 | -3,51 | -5,93 | -1,51 | -3,50 | -5,19 | -3,41 |
| 2012 | -2,92 | -4,10 | -17,78 | -3,97 | -4,10 | -26,22 | -4,61 | -4,82 | -4,60 |
| 2013 | 2,41 | 13,55 | -77,00 | -1,24 | 13,55 | 10,20 | -0,74 | 11,41 | -1,36 |
| 2014 | 4,80 | 7,93 | -20,08 | 4,73 | 7,93 | 0,87 | 4,70 | 7,93 | 4,51 |
| 2015 | 6,19 | 3,38 | 4,51 | 5,94 | 3,38 | 10,12 | 5,99 | 3,39 | 6,14 |
| 2016 | 1,63 | -5,01 | -4,93 | 1,03 | -5,01 | 2,67 | 0,95 | -5,01 | 1,29 |
| 2017 | 3,01 | -3,14 | -13,07 | 2,39 | -3,14 | 18,77 | 2,70 | -3,14 | 3,02 |
| 2018 | 8,28 | 11,50 | 11,09 | 8,54 | 11,50 | 10,07 | 8,63 | 11,50 | 8,49 |
| 2019 | 4,85 | 3,39 | 3,39 | 4,73 | 3,39 | 7,26 | 4,78 | 3,39 | 4,85 |
| 2020 | -7,34 | -18,72 | -18,72 | -8,27 | -18,72 | -15,28 | -8,66 | -18,72 | -8,14 |

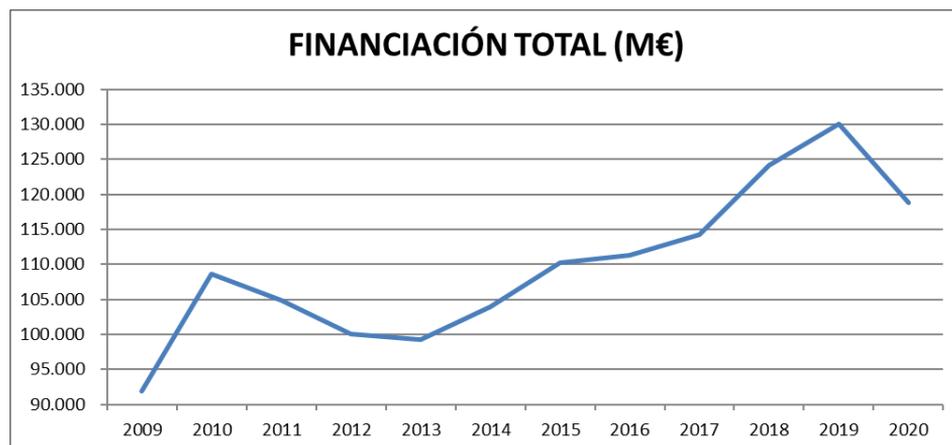
* Incluye la compensación establecida por la D.A. 3 de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro no. 1.

2. La liquidación del sistema de financiación en 2020: El año de la pandemia

El efecto de la pandemia sobre los niveles de actividad económica afectó inevitablemente a la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas (como al conjunto de las Administraciones públicas) y a la liquidación de sistema en 2020. En los **Cuadros no. 1 a 3** se resume la serie histórica de las liquidaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común hasta el ejercicio 2020 (MHFP, 2023c), donde se aprecia la caída en los niveles de financiación total, aun cuando no se retrocede a las cifras de la anterior crisis.⁹ Debe recordarse que la financiación de las Comunidades en tan complicado ejercicio no se vio nunca en peligro, merced a los recursos extraordinarios de apoyo que se arbitraron, al margen del sistema de financiación, de los que dimos cuenta en el informe de 2020.

Cuadro no. 3: liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (2009-2020)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c).

9. Como es lógico, todavía no se recogen los efectos de recuperación tras las campañas de vacunación de 2021, ni los de la nueva crisis planteada por la guerra contra Ucrania iniciada por Rusia en febrero de 2022.

Los **Cuadros no. 4 y 5** presentan los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2020. Los resultados de este ejercicio muestran ligeras alteraciones respecto de los precedentes,¹⁰ pero que no modifican la valoración positiva sobre los avances que el sistema de financiación aprobado en 2009 introdujo en estas materias. Los indicadores de dispersión que aparecen en el **Cuadro no. 4** confirman que las desigualdades entre los territorios con mayor y menor capacidad fiscal por habitante se reducen significativamente -tras la nivelación- cuando se miden en términos de financiación total por unidad de necesidad o “población ajustada”. En el **Cuadro no. 5** se reflejan -como en años anteriores- las principales distorsiones que afectan a la nivelación, incluyendo las reordenaciones que se producen en el proceso.¹¹

10. Que todavía puede ser pronto para valorar en qué medida responden a la excepcionalidad de las circunstancias, o si ponen de manifiesto alguna dinámica a la que deba prestarse atención.

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

Cuadro no. 4: Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (2020)

| AÑO 2020 | POBLACIÓN P. Ajustada | CAPACIDAD TRIBUTARIA PRO-PIA | | | FINANCIACIÓN TOTAL | DISTANCIA A NIVELACIÓN PERFECTA | | | | |
|--------------------------|-----------------------|------------------------------|---------------------|------------|--------------------|---------------------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------|------------|
| | | Cap. Tributaria (M euros) | euros por habitante | ÍNDICE | | | Financiación Total (M euros) | euros por persona ajustada | ÍNDICE INICIAL | FINAL |
| Madrid | 6.779.888 | 6.552.395 | 3.346,87 | 140,95 | 17.916,60 | 2.734,36 | 102,21 | 40,95 | 2,21 | |
| Cataluña | 7.780.479 | 7.597.326 | 21.624,22 | 2.779,29 | 117,05 | 21.782,83 | 2.867,17 | 107,17 | 17,05 | 7,17 |
| Baleares | 1.171.543 | 1.159.311 | 3.232,57 | 2.759,24 | 116,21 | 3.091,58 | 2.666,74 | 99,68 | 16,21 | -0,32 |
| Aragón | 1.329.391 | 1.415.166 | 3.456,24 | 2.599,87 | 109,49 | 3.887,06 | 2.746,72 | 102,67 | 9,49 | 2,67 |
| Cantabria | 582.905 | 591.720 | 1.489,76 | 2.555,74 | 107,64 | 1.997,04 | 3.374,98 | 126,15 | 7,64 | 26,15 |
| Asturias | 1.018.784 | 1.084.025 | 2.394,24 | 2.350,09 | 98,97 | 2.987,17 | 2.755,63 | 103,00 | -1,03 | 3,00 |
| Castilla y León | 2.394.918 | 2.606.031 | 5.605,90 | 2.340,75 | 98,58 | 7.115,93 | 2.730,56 | 102,07 | -1,42 | 2,07 |
| La Rioja | 319.914 | 328.799 | 745,91 | 2.331,58 | 98,19 | 1.011,16 | 3.075,31 | 114,95 | -1,81 | 14,95 |
| C. Valenciana | 5.057.353 | 4.922.005 | 11.398,59 | 2.253,86 | 94,92 | 12.312,87 | 2.501,60 | 93,51 | -5,08 | -6,49 |
| Galicia | 2.701.819 | 2.912.315 | 5.828,85 | 2.157,38 | 90,86 | 7.944,15 | 2.727,78 | 101,96 | -9,14 | 1,96 |
| Murcia | 1.511.251 | 1.483.332 | 3.017,10 | 1.996,43 | 84,08 | 3.638,48 | 2.452,91 | 91,69 | -15,92 | -8,31 |
| Castilla-La Mancha | 2.045.221 | 2.128.358 | 4.044,92 | 1.977,74 | 83,29 | 5.314,15 | 2.496,83 | 93,33 | -16,71 | -6,67 |
| Andalucía | 8.464.411 | 8.288.210 | 15.923,80 | 1.881,27 | 79,23 | 20.990,31 | 2.532,55 | 94,66 | -20,77 | -5,34 |
| Extremadura | 1.063.987 | 1.117.335 | 1.833,19 | 1.722,95 | 72,56 | 3.137,80 | 2.808,29 | 104,97 | -27,44 | 4,97 |
| Canarias | 2.175.952 | 2.211.488 | 2.133,67 | 980,57 | 41,30 | 5.650,03 | 2.554,86 | 95,50 | -58,70 | -4,50 |
| CC.AA. REG. COMÚN | 44.397.816 | 105.420,36 | 2.374,45 | 100 | 118.777,20 | 2.675,29 | 100 | 16,62 (*) | 6,45 (*) | |
| Difs. entre extremos | | | 2.366,30 | 99,66 | | 922,07 | | 34,47 | 57,68 (**) | 25,83 (**) |
| Desviación típica | | | 526,01 | 22,15 | | 233,49 | | 8,73 | 15,30 (**) | 6,29 (**) |

(*) Promedio sobre valores absolutos. (***) Calculados sobre valores absolutos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 5: Resultados de nivelación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (2020):

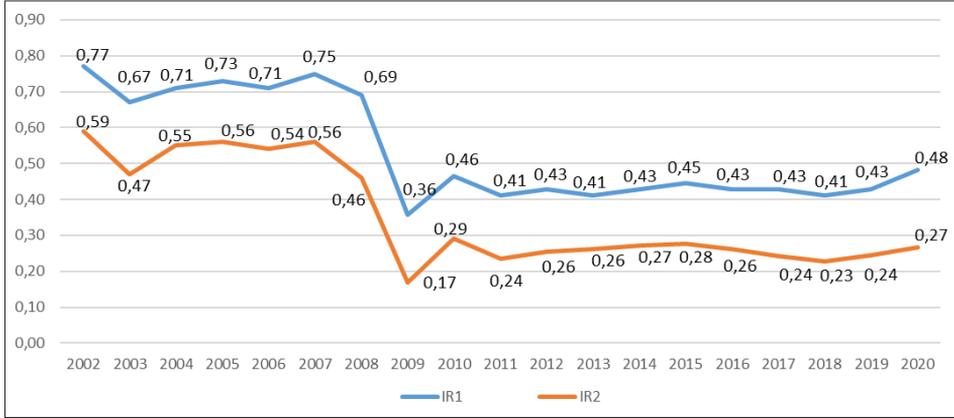
Indicadores de reordenación e intensidad de las distorsiones

| AÑO 2020 | CAPACIDAD TRI-FINANCIACIÓN BUTARIA PROPIA | | TOTAL | | Reordenaciones | SOBRENIVELACIONES (*) | | DESNIVELACIONES (*) | | TOTAL DISTORSIONES (**) | |
|---------------------|---|----------|--------|----------|----------------|-----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
| | ÍNDICE | Posición | ÍNDICE | Posición | | % s/ FT | Intensidad (M euros) | % s/ FT | Intensidad (M euros) | % s/ FT | Intensidad (M euros) |
| Madrid | 140,95 | 1 | 102,21 | 7 | 6 | | | | | | |
| Cataluña | 117,05 | 2 | 107,17 | 3 | 1 | | | | | | |
| Baleares | 116,21 | 3 | 99,68 | 10 | 7 | 0,32 | 9,91 | | | 0,32 | 9,91 |
| Aragón | 109,49 | 4 | 102,67 | 6 | 2 | | | | | | |
| Cantabria | 107,64 | 5 | 126,15 | 1 | 4 | | | 18,52 | 293,15 | 18,52 | 293,15 |
| Asturias | 98,97 | 6 | 103,00 | 5 | 1 | 3,00 | 87,09 | | | 3,00 | 87,09 |
| Castilla y León | 98,58 | 7 | 102,07 | 8 | 1 | 2,07 | 144,03 | | | 2,07 | 144,03 |
| La Rioja | 98,19 | 8 | 114,95 | 2 | 6 | 14,95 | 135,53 | | | 14,95 | 135,53 |
| C. Valenciana | 94,92 | 9 | 93,51 | 13 | 4 | | | 1,41 | 186,20 | 1,41 | 186,20 |
| Galicia | 90,86 | 10 | 101,96 | 9 | 1 | 1,96 | 152,85 | | | 1,96 | 152,85 |
| Murcia | 84,08 | 11 | 91,69 | 15 | 4 | | | | | | |
| Castilla- La Mancha | 83,29 | 12 | 93,33 | 14 | 2 | | | | | | |
| Andalucía | 79,23 | 13 | 94,66 | 12 | 1 | | | | | | |
| Extremadura | 72,56 | 14 | 104,97 | 4 | 10 | 4,97 | 148,60 | | | 4,97 | 148,60 |
| Canarias | 41,30 | 15 | 95,50 | 11 | 4 | | | | | | |
| CC.AA. REG. COMÚN | 100 | | 100 | | 54 | 0,57 | 674,01 (**) | 0,40 | 479,35 (**) | 0,97 | 1.153,37 (**) |
| IR1 | | | | | | 0,48 | | | | | |
| IR2 | | | | | | 0,27 | | | | | |
| | | | | | | IS | 0,57% | ID | 0,40% | IGD | 0,97% |

(*) En valores absolutos. (***) Calculados sobre valores absolutos.

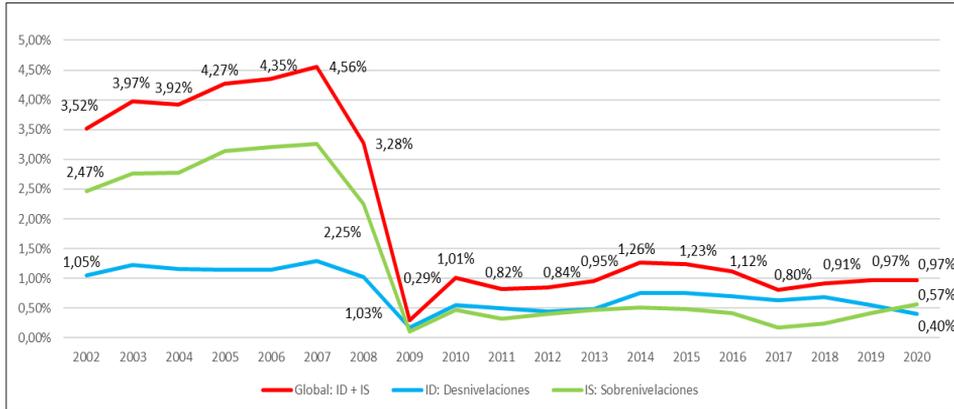
Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 6: Indicadores de reordenación (2002-2020)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 7: Intensidad de las distorsiones (2002-2020)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2023c), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018). Se han corregido algunas erratas en la serie histórica, respecto de años anteriores.

En relación con las *reordenaciones*, en el **Cuadro no. 6** se muestra la evolución de los índices de reordenación.¹² La liquidación de 2020 pone de manifiesto un repunte (que ya aparecía en la de 2019), pero que no desmiente la

12. 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 Comunidades Autónomas según sus recursos antes y después de la nivelación), cuyo valor se sitúa entre 0 (*ausencia de reordenaciones*) y 1 (*reordenación completa*).

acusada disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la reforma de 2009.

En el **Cuadro no. 7** se refleja, un año más, 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)*.¹³ Aunque en 2020 no se altera el valor de este último indicador, sí se produce un cambio en su composición, en la medida en que se registra un nuevo y ligero incremento en la intensidad de las sobrenivelaciones, que se ve compensado por la reducción en las de intensidad de las desnivelaciones. En conjunto, y como venimos señalando, la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones se sigue manteniendo muy por debajo de sus niveles anteriores a la reforma de 2009.¹⁴

Como se aprecia en el **Cuadro no. 5**, en 2020 las *sobrenivelaciones* afectaban a La Rioja (la comunidad menos poblada) y —en cuantías muy pequeñas— 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). Como hemos indicado, y pese a su reducido nivel absoluto, en este ejercicio se mantiene la tendencia al alza que se registra desde 2018. La tendencia opuesta se manifiesta en la evolución de las *desnivelaciones*, que en 2020 solo afectaban —otra vez— a las Comunidades de Cantabria (que mejora respecto a su posición de partida en porcentajes llamativos, pero de relevancia fuertemente reducida por su menor población), y la Comunidad Valenciana (que nuevamente empeora tras la nivelación su posición de partida por debajo de la media, y cuya población es muy superior).

Hemos de insistir, como hemos manifestado en ocasiones anteriores, en que esta valoración no puede justificar el retraso en el proceso de revisión del sistema previsto en la DA 7ª de la Ley 22/2009, que permitiría profundizar en estas mejoras pero —sobre todo— concentrarse en los casos en los que la nivelación resulta insuficiente desde hace ya mucho tiempo.¹⁵

13. 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 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 Comunidades Autónomas de régimen común.

14. Como venimos indicando en los últimos informes, ello obedece principalmente a que, tras la reforma, desaparecen las sobrenivelaciones que afectaban a las Comunidades de Madrid, Cataluña y Andalucía (que concentran un muy importante volumen de población).

15. Como ya indicamos en el informe de 2018, un ejemplo podría ser la insuficiente nivelación que se denuncia desde Andalucía, Murcia y otras comunidades (que tratarían de mejorar sus resultados para acercarse más al objetivo teórico del 100%) y que, junto a la desnivela-

3. La financiación en 2022: Se reducen los recursos extraordinarios

La buena evolución de la economía durante 2022, con una tasa de crecimiento similar a la del ejercicio precedente, ha generado -de nuevo- un fuerte incremento de la recaudación tributaria, que superó en un 14,4% las cifras de 2021.¹⁶ En lo que a las Comunidades Autónomas de régimen común se refiere, las cantidades recibidas del sistema de financiación -en concepto de pagos a cuenta- se elevaron a 111.276'13 M euros (MHFP, 2022a). Como se preveía, la liquidación de 2020 presentó un saldo negativo, que excepcionalmente no se descontó de dicho importe, merced a una compensación extraordinaria establecida en los Presupuestos para 2022,¹⁷ y que ascendió finalmente a un total de 4.404 M euros.¹⁸

A estas partidas se añadió un fondo extraordinario de 3.067 M euros, al margen del sistema de financiación, para compensar el perjuicio económico que supuso para las Comunidades Autónomas la puesta en marcha del Sistema de Suministro Inmediato de Información en el IVA (SII-IVA), en 2017.¹⁹ La importante reducción en los recursos extraordinarios respecto al ejercicio 2021 (por la mejora en la situación epidemiológica) ha contribuido a que el conjunto de las Comunidades Autónomas cerrase el ejercicio 2022 con un déficit del 1,14% del PIB.²⁰

ción 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.

16. MHFP (2023a, b). La cifra total de ingresos tributarios, en términos de caja, ascendió a 255.463 M euros, impulsada por la recaudación de los impuestos directos. La recaudación del IRPF se incrementó en un 15'8% como consecuencia de la buena evolución de las rentas salariales (y las pensiones) y de los rendimientos de las actividades económicas, junto a los buenos resultados de la campaña de Renta 2021. La recuperación de la actividad y de los beneficios empresariales elevó también la recaudación del Impuesto de Sociedades en un 20,8%. La contribución del IVA y de los Impuestos Especiales aumentó en un 13,9% y en un 2,5%, respectivamente, como consecuencia de la recuperación del consumo, y a pesar del efecto sobre su recaudación de las rebajas fiscales teniendo en cuenta las importantes rebajas fiscales sobre los consumos energéticos.

17. Disposición adicional 91ª de la Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para 2022. Como ya indicamos en el informe anterior, el cálculo de la actualización de las entregas a cuenta para el ejercicio 2020 se llevó a cabo -deliberadamente- sin tener en cuenta el impacto de la pandemia (cfr. RDL 7/2020, arts. 2 a 6), y la transferencia extraordinaria se estableció para evitar que la devolución de esos recursos a la Hacienda central generase tensiones de tesorería a las Comunidades (MHFP, 2021a).

18. Cfr. MHFP (2022a), p. 3. La liquidación de 2020 incluía un saldo positivo de 1.333 M euros a favor de la Comunidad Valenciana, Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla -correspondiente a los Fondos de Convergencia Autonómica- que se distribuyó con la liquidación presentada en el mes de julio (MHFP 2022b).

19. MHFP (2022a, 2023b).

20. MHFP (2023b), pp. 9-12.

En cuanto a los recursos procedentes de la UE, la financiación asociada a los fondos REACT-UE en 2022 (y al Fondo de Liquidez asociado) también se redujeron respecto a las cifras de 2021, como era previsible. Como indicamos en las dos últimas ediciones de este informe, la mayor parte de los 10.000 M euros bajo gestión de las Comunidades Autónomas correspondió al ejercicio anterior (y solamente 2.000 M euros a 2022). En cuanto al compartimento habilitado en el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, para facilitar liquidez financiera para la ejecución de dichos proyectos, el “Fondo de Liquidez REACT-UE” asignó en 2022 1.555,07 M euros a las 5 comunidades que se adhirieron, de los que se desembolsaron efectivamente 435,7 M euros (MH, 2022c, 2023d), según se detalla en el Cuadro no. 8.

Por fin, y en cuanto a las transferencias de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a 31 de diciembre de 2022 se habían asignado a las Comunidades Autónomas 20.628 M euros, a través de Conferencias Sectoriales y de otros instrumentos jurídicos (MH 2022e).²¹ Su resumen se recoge en el Cuadro no. 9.

Cuadro no. 8: Distribución del Fondo React-UE (M euros)

| Comunidades y Ciudades Autónomas | Dotación* (2021-2022) | Fondo de Liquidez REACT-UE (2022) | |
|-------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|---------------|
| | | Asignación total** | Desembolso*** |
| Cataluña | 1.706 | 815,00 | 200,00 |
| Galicia | 441 | | |
| Andalucía | 1.881 | | |
| Asturias | 196 | 30,00 | |
| Cantabria | 96 | | |
| La Rioja | 65 | 16,50 | |
| Murcia | 258 | 89,57 | 40,6 |
| Com. Valenciana | 1.254 | 604,00 | 195,1 |
| Aragón | 267 | | |
| Castilla – La Mancha | 406 | | |
| Canarias | 630 | | |
| Extremadura | 187 | | |
| Baleares | 300 | | |
| Madrid | 1.284 | | |
| Castilla y León | 416 | | |
| CC.AA. Régimen Común | 9.385 | 1.555,07 | 435,7 |

21. A través de Conferencias Sectoriales se transfirieron 15.544 M euros, y por vía de otros instrumentos como subvenciones y convenios 5.084 M euros. Cfr. MHFP (2023e), p. 9.

| Comunidades y Ciudades Autónomas | Dotación* (2021-2022) | Fondo de Liquidez REACT-UE (2022) | |
|-------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|---------------|
| | | Asignación total** | Desembolso*** |
| País Vasco | 426 | | |
| Navarra | 148 | | |
| CC.AA. Rég. Especial | 574 | 0,00 | 0,00 |
| Ceuta | 24 | | |
| Melilla | 17 | | |
| TOTAL | 10.000 | 3.056,84 | 825,44 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de MH (*2020a, **2022c, ***2023d).

Cuadro no. 9: Distribución de Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (a 31/12/2022)

| Comunidades y Ciudades Autónomas | Importe (M euros) |
|----------------------------------|-------------------|
| Cataluña | 3.039 |
| Galicia | 1.219 |
| Andalucía | 3.262 |
| Asturias | 489 |
| Cantabria | 337 |
| La Rioja | 231 |
| Murcia | 620 |
| Com. Valenciana | 1.965 |
| Aragón | 708 |
| Castilla – La Mancha | 1.008 |
| Canarias | 1.341 |
| Extremadura | 677 |
| Baleares | 859 |
| Madrid | 2.256 |
| Castilla y León | 1.283 |
| CC.AA. Régimen Común | 19.294 |
| País Vasco | 852 |
| Navarra | 406 |
| CC.AA. Régimen Especial | 1.258 |
| Ceuta | 39 |
| Melilla | 37 |
| TOTAL | 20.628 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de MHFP (2023e, p. 9).

Desde una perspectiva general, parece apreciarse que -sin haber desaparecido en absoluto las circunstancias extraordinarias que concurren en esta legislatura- nos estaríamos aproximando a un escenario de retorno a los mecanismos de funcionamiento ordinarios (con la muy importante salvedad del papel que los fondos vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia van a desempeñar en nuestro futuro inmediato en toda la UE). Como se resalta desde el Gobierno central, en las extraordinarias circunstancias que hemos vivido en los últimos años se ha canalizado desde ese nivel de Hacienda hacia las Comunidades Autónomas un volumen de recursos sin precedentes, que ha contribuido a sostener su papel protagonista en los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar en España, y que nos obliga a perfeccionar los mecanismos de coordinación y cogobernanza establecidos en estos años. Como señalábamos el año pasado, y ante la incertidumbre que se mantiene tras la invasión de Ucrania y sus repercusiones, se trata de un desafío que -en una perspectiva de federalismo no solamente fiscal- compromete a todos nuestros niveles de gobierno, desde el espacio local al de la Unión Europea.

4. Evolución del déficit y la deuda autonómica durante 2022

Como hemos señalado, la economía española creció en términos reales en el año 2022 a una tasa del 5,5%, continuando con el periodo de recuperación económica iniciado el año anterior tras el cese paulatino de los efectos nocivos de la pandemia del Covid-19. Este dato de crecimiento se sitúa entre los mejores del contexto europeo y tiene especial valor al producirse en un contexto de elevada inflación y alta incertidumbre por la continuidad de la guerra de Ucrania.

En este contexto de recuperación, se ha producido un relevante aumento de los recursos públicos y una progresiva disminución de los gastos vinculados a la pandemia que han permitido al gobierno central realizar un esfuerzo adicional para luchar contra la inflación y potenciar la recuperación sin incurrir en déficits excesivos. En esta dinámica de recuperación económica también están jugando un papel importante las primeras recepciones de los Fondos *Next-Generación* de la UE, aunque aún es pronto para analizar el grado de ejecución de esos fondos y su impacto económico.

Por otra parte, durante el ejercicio 2022 se mantiene la suspensión de las reglas fiscales determinadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE y ya se trabaja en un nuevo marco de gobernanza fiscal que empiece a funcionar a partir de 2024. No obstante, a pesar de la actual vigencia de la “cláusula de escape”, como criterios orientativos para garantizar la estabilidad se han determinado en el Plan de Estabilidad del gobierno de España unos “valores de referencia” del déficit y la deuda pública para todas las administraciones públicas.

4.1. *Análisis del déficit*

La evolución de los saldos presupuestarios de las administraciones públicas españolas,²² en valores absolutos, se recoge en los **Cuadros no. 10 a 14**, que ofrecen una primera aproximación a la evolución del déficit en 2022.

En el año 2022 este indicador medido con relación al PIB para el conjunto de las AAPP se situó en un -4,8% del PIB (-63.776 M euros en valores absolutos) y supone una reducción de 2,1 puntos porcentuales y una variación del 23,1% en los valores absolutos respecto al año anterior (-6,9% del PIB y -82.946 M euros). Esta importante reducción del déficit viene explicada por un crecimiento económico consolidado y por la evolución positiva del empleo. Estos factores económicos favorables han facilitado el crecimiento de los recursos no financieros (8,1%), muy superior al de los empleos no financieros (3,8%). Esta reducción del déficit debe valorarse especialmente en un contexto donde se ha hecho un especial esfuerzo de gasto con políticas para contrarrestar los efectos de la inflación y para paliar los efectos adversos de la guerra de Ucrania especialmente en el ámbito energético.

El déficit de la Administración General del Estado (AGE) se situó en un -3,1% del PIB (-41.058 M euros), incluyendo la ayuda financiera. Es una de las administraciones públicas que realiza uno de los mayores esfuerzos de reducción del déficit, bajando 3 puntos porcentuales respecto al -6,1% que registraba en 2021, lo que supone una disminución anual del déficit de un -44,7%. Asimismo, el déficit primario del Estado (sin contar la carga de intereses) supone un -1.18% del PIB (-15.683 M euros) y muestra una reducción del 69,3% respecto al año anterior. Esta importante disminución del déficit se explica por el importante aumento de los recursos no financieros, que crecen un 18,6% con respecto al año anterior. Por su parte, los empleos no financieros también crecieron, pero a una tasa sustancialmente menor (3,7%).

22. Indicador de Capacidad o Necesidad de Financiación de la Contabilidad Nacional.

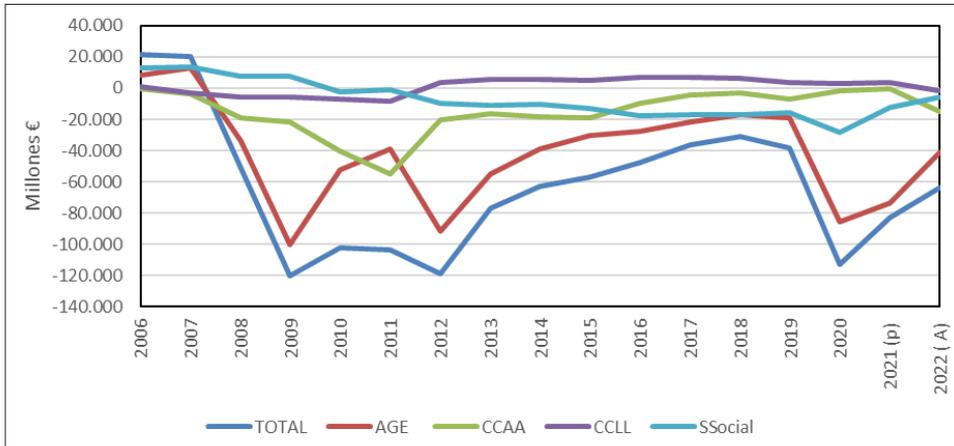
Cuadro no. 10: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2012-2022)* (M euros)

| AÑO | TOTAL | A. Central | CC.AA. | CC.LL. | S. Social |
|----------|----------|------------|---------|--------|-----------|
| 2012 | -119.100 | -91.819 | -20.573 | 3.307 | -10.015 |
| 2013 | -76.838 | -54.802 | -16.376 | 5.689 | -11.349 |
| 2014 | -63.097 | -39.246 | -18.696 | 5.452 | -10.607 |
| 2015 | -57.235 | -30.166 | -18.861 | 4.645 | -12.853 |
| 2016 | -47.893 | -27.987 | -9.491 | 6.986 | -17.401 |
| 2017 | -36.056 | -21.849 | -4.165 | 6.733 | -16.775 |
| 2018 | -31.224 | -16.966 | -3.287 | 6.339 | -17.310 |
| 2019 | -38.116 | -18.750 | -7.337 | 3.831 | -15.860 |
| 2020 | -113.199 | -85.710 | -1.984 | 2.758 | -28.263 |
| 2021 (P) | -82.946 | -73.734 | -630 | 3.457 | -12.039 |
| 2022 (A) | -63.776 | -41.058 | -15.085 | -1.647 | -5.986 |

Fuente: IGAE (2023a).

* s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 11: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2006-2022)* (M euros)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 10.

* s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 12: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España, en cifras absolutas (2015-2022) * (% D anual)

| AÑO | TOTAL | A. Central | CC.AA. | CC.LL. | S. Social |
|----------|----------|------------|------------|----------|-----------|
| 2015 | 9,29% | 23,14% | -0,88% | -14,80% | -21,17% |
| 2016 | 16,32% | 7,22% | 49,68% | 50,40% | -35,38% |
| 2017 | 24,72% | 21,93% | 56,12% | -3,62% | 3,60% |
| 2018 | 13,40% | 22,35% | 21,08% | -5,86% | -3,19% |
| 2019 | -22,07% | -10,52% | -123,21% | -39,56% | 8,38% |
| 2020 | -196,99% | -357,12% | 72,96% | -28,01% | -78,20% |
| 2021 (P) | 26,73% | 13,97% | 68,25% | 25,34% | 57,40% |
| 2022 (A) | 23,11% | 44,32% | -2.294,44% | -147,64% | 50,28% |

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 10.

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

La Seguridad Social es otra de las administraciones públicas que muestra un importante esfuerzo en la reducción del déficit, que pasa del 1% del PIB en 2021 a un 0,45% del PIB en 2022, con una disminución de 0,55 puntos porcentuales y una tasa de reducción del 50,3%. Esta variación viene explicada por diversos factores. Por un lado, el buen comportamiento de los recursos, que crecieron un 2,4%, por el aumento de los ingresos por cotizaciones sociales, la subida del salario mínimo y la mayor estabilidad en el empleo tras la reforma laboral. Por otro lado, los empleos registraron un leve descenso (-0,6%) por la paulatina disminución de las medidas vinculadas a la crisis de la Covid-19 (prestaciones por desempleo, ERTES, etc.). Esta disminución de los gastos se produce a pesar de otras medidas como el aumento temporal del Ingreso Mínimo Vital o la revalorización de las pensiones contributivas y no contributivas.

Las Comunidades Autónomas son el nivel de gobierno donde se produce el peor dato respecto a la contención del déficit. En su conjunto, presentaron en 2022 un déficit del -1,14% del PIB (-15.085 M euros) muy superior al mínimo déficit del -0,05% del PIB obtenido en el año 2021 (- 630 M euros). Este dato implica un incremento del déficit de 14.445 M euros en valores absolutos y un incremento de 1,08 puntos porcentuales, y se explica, como hemos visto, por una importante disminución de los recursos recibidos por las Comunidades Autónomas al margen del sistema de financiación y relacionados con la pandemia. En términos de Contabilidad Nacional, las Comunidades Autónomas observaron un crecimiento de los empleos no financieros del 5,4%, mientras que los recursos no financieros disminuyeron un 1%. Respecto a los gastos, destaca el incremento de las remuneraciones de asalariados (4,1%) y el incremento de subvenciones (25,8%) especialmente

las destinadas al transporte público. Respecto a los ingresos, se observa un cierto aumento en los recursos ordinarios (impuestos y transferencias del sistema de financiación) junto a la importante caída de los recursos extraordinarios recibidos del Estado al margen del sistema.

Las Entidades Locales también presentan un déficit de -0,12% del PIB (-1.647 M euros) lo que rompe la tendencia de los últimos años, con situaciones de superávit o equilibrio presupuestario. Este saldo supone una caída de 5.104 M euros y una disminución de 0,41 puntos porcentuales. No obstante, hay que señalar que dicho déficit es meramente puntual y obedece a razones técnicas relacionadas con el elevado volumen de las liquidaciones negativas de las EELL con el Estado para 2022.²³ En términos de Contabilidad Nacional se observa un incremento de los recursos no financieros de un 7,7% con respecto a 2021, con un aumento tanto de los recursos impositivos como de las transferencias. Los empleos no financieros también crecieron (un 14,6%), destacando especialmente las transferencias a otras AAPP, por el motivo ya indicado.

Para terminar este primer análisis, el **Cuadro no. 15** recoge con más detalle la evolución del saldo presupuestario agregado del conjunto de las Comunidades Autónomas a lo largo de los últimos 20 años, con objeto de ofrecer una perspectiva de largo plazo. Un aspecto relevante para destacar son los diferentes efectos, en duración e intensidad, que han tenido las dos grandes crisis del siglo XXI (Gran Recesión y Crisis Covid-19) sobre las cuentas públicas autonómicas.

La crisis financiera del 2008 produjo en las Comunidades Autónomas déficits presupuestarios de elevada intensidad que se prolongaron, además, en un periodo amplio de tiempo. Estos déficits mantuvieron valores por encima del 1% del PIB (referencia habitual para las Comunidades Autónomas en los objetivos de estabilidad) desde el comienzo de la crisis hasta el año 2015 y alcanzaron su nivel más elevado en 2011 (déficit del -5.16%), cuando las liquidaciones del sistema de financiación autonómica de 2009 mostraron caídas reales de la recaudación en los grandes impuestos compartidos (IRPF, IVA e impuestos especiales). Desde 2016 se observan valores más estables del déficit, siguiendo una dinámica de consolidación que comenzó en 2012 y que se ha interrumpido en el último ejercicio de 2022.

23. Esta singular elevación, que se corregirá en ejercicios siguientes, se produce debido a que en el ejercicio 2020 (pandemia) el Estado mantuvo inalteradas las entregas a cuenta para garantizar la continuidad de los servicios públicos locales, a pesar de la caída que se preveía para sus ingresos.

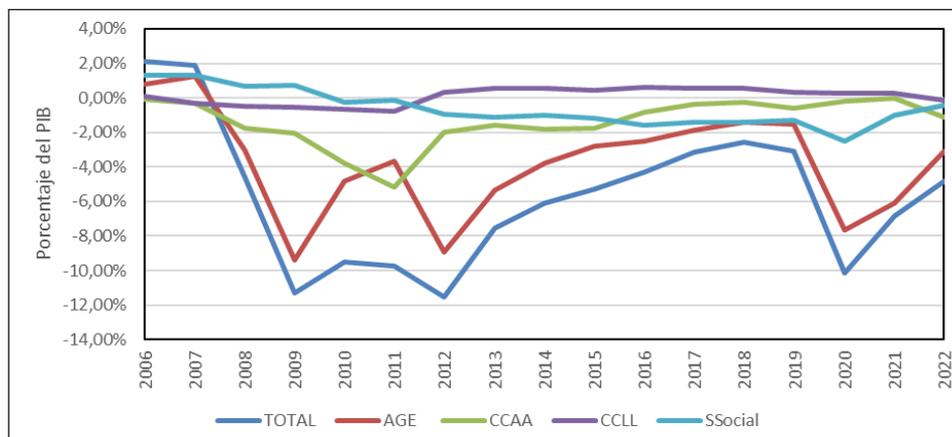
Cuadro no. 13: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2012-2022)* (% PIB)

| AÑO | TOTAL | A. Central | CC.AA. | CC.LL. | S. Social |
|----------|---------|------------|--------|--------|-----------|
| 2012 | -11,55% | -8,90% | -2,00% | 0,32% | -0,97% |
| 2013 | -7,53% | -5,37% | -1,60% | 0,56% | -1,11% |
| 2014 | -6,11% | -3,80% | -1,81% | 0,53% | -1,03% |
| 2015 | -5,31% | -2,80% | -1,75% | 0,43% | -1,19% |
| 2016 | -4,30% | -2,51% | -0,85% | 0,63% | -1,56% |
| 2017 | -3,12% | -1,89% | -0,36% | 0,58% | -1,44% |
| 2018 | -2,59% | -1,41% | -0,27% | 0,53% | -1,44% |
| 2019 | -3,06% | -1,51% | -0,59% | 0,31% | -1,27% |
| 2020 | -10,13% | -7,67% | -0,18% | 0,25% | -2,53% |
| 2021 (P) | -6,87% | -6,11% | -0,05% | 0,29% | -1,00% |
| 2022 (A) | -4,817% | -3,09% | -1,14% | -0,12% | -0,45% |

Fuente: IGAE (2023a).

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

Cuadro no. 14: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2006-2022)* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 13.

* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

Cuadro no. 15: Evolución de los saldos presupuestarios de las Comunidades Autónomas en España (2002-2022) * (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2023a).

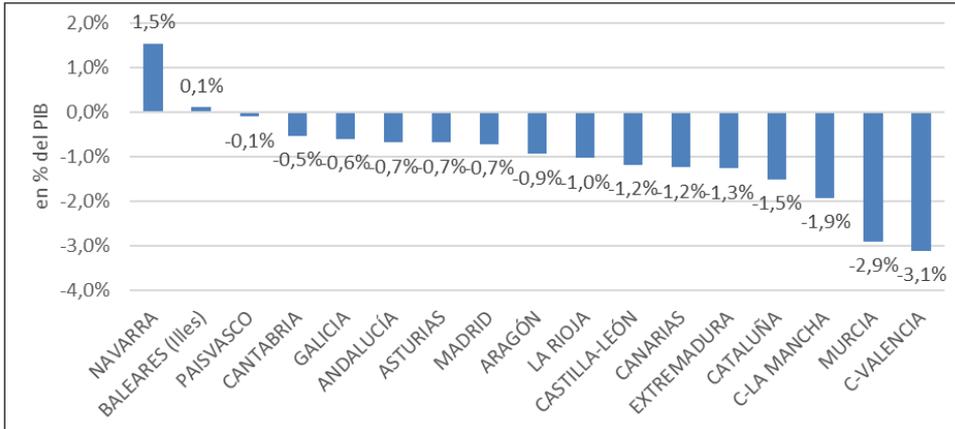
* s/ Contabilidad Nacional (*Capacidad o Necesidad de Financiación*).

Sin embargo, la crisis de la Covid-19, además de tener una duración en el tiempo menor, apenas tuvo efectos negativos sobre el déficit autonómico. Se observaron valores mínimos de -0,18% y -0,05% del PIB en 2020 y 2021, y se continuó con la trayectoria de consolidación que venía siguiéndose desde 2016. Este menor impacto se explica por el protagonismo que tuvo el gobierno central a la hora de enfrentar dicha crisis. Por un lado, la Hacienda central se hizo cargo de los principales gastos vinculados a la crisis, tanto sanitarios (investigación, vacunación,) como de protección del tejido laboral y empresarial, (ERTES, subsidios, ...). Adicionalmente, dicho gobierno llevó a cabo un importante apoyo financiero a las Comunidades Autónomas por diferentes vías: manteniendo los “mecanismos extraordinarios de financiación” iniciados con la crisis anterior, aumentando generosamente las entregas a cuenta y aportando fondos adicionales a las Comunidades Autónomas para cubrir gastos específicos derivados de la pandemia (como los Fondos Covid-19).

El Cuadro no. 16 detalla los saldos de las Comunidades en el año 2022, en porcentaje del PIB de cada una de ellas. En línea con lo señalado anteriormente, el ejercicio 2022 resultó un mal año en términos de contención del déficit para este nivel de gobierno, y la mayoría de las Comunidades Autónomas (con la excepción de Navarra y Baleares) muestran saldos presupuestarios negativos. Entre las comunidades con déficit, los valores son variados y la mayoría presenta cifras por encima del valor de referencia establecido en los objetivos de estabilidad presupuestaria. Las razones de

estos déficits son complejas y tan variadas como las particulares situaciones, pudiendo convivir problemas latentes de falta de financiación con particulares dinámicas del gasto autonómico.²⁴

Cuadro no. 16: Saldos Presupuestarios de las Comunidades Autónomas en España (2022)* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2023b).

* s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

4.2. Análisis de la deuda

En los Cuadros no. 17 a 23 se recoge la evolución de la Deuda pública en valores absolutos y en porcentaje sobre el PIB, a partir de los datos ofrecidos por el Banco de España para la elaboración de los indicadores exigidos por el protocolo de déficit excesivo de la UE.

En general, para cada una de las administraciones públicas se observan crecimientos del *stock* acumulado de deuda en valores absolutos, pero, sin embargo, también atenuaciones moderadas del indicador Deuda Pública/ PIB, debido a que las tasas de crecimiento del PIB son mayores que el crecimiento del *stock* de deuda.

En el año 2022, la cifra de deuda viva para el conjunto de todas las AAPP se situó en 1.502.543 M euros, lo que supone un crecimiento del 5,28% respecto a 2021. En % del PIB este indicador se situó en un 113,2% del PIB, lo que supone una disminución de 5 puntos porcentuales con respecto al año

24. La comparación entre los ejercicios 2021 y 2022 muestra que el empeoramiento es generalizado para todos los territorios (salvo en Navarra). En muchos de ellos se pasa de situaciones de superávit presupuestario a déficit, y en algunos que mantenían niveles moderados de déficit se produce un aumento sustancial. Como en años anteriores, destacan las cifras de la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana, que parecen indicar una infrafinanciación cuya persistencia venimos señalando en estos informes.

anterior (118,2%). En cifras absolutas, todas las AAPP observaron crecimientos de su deuda en 2022, destacando la Seguridad Social (+9,2%) y la Administración General del Estado (+6,1%), seguidas por las EELL (+4,3%) y, en menor medida, las Comunidades Autónomas (+1,3%). Las principales subidas vienen explicadas, en el caso de la Seguridad Social, por la dinámica de envejecimiento poblacional y por las medidas de actualización de las pensiones a la elevada inflación y, en el caso de la AGE, por haber protagonizado las principales medidas de lucha contra la inflación y las políticas de recuperación económica.

Sin embargo, si se valoran las cifras en porcentaje sobre el PIB, se observan en el año 2022 tasas de variación negativas en todas las administraciones públicas. Las disminuciones de este indicador son del -3,6% para la AGE, del -2% para las Comunidades Autónomas, del -0.1% para las EELL y del -0,05% para la Seguridad Social. Como se ha señalado, esta disminución del indicador obedece al potente crecimiento del PIB que contrarresta el aumento del volumen de deuda viva, y este efecto resulta mayor en la AGE, por su mayor peso relativo en el PIB.

Pasando a analizar con mayor detalle la deuda del subsector Comunidades Autónomas, un primer rasgo destacado en los datos observados a finales de 2022 es que el nivel alcanzado por la deuda autonómica muestra valores muy elevados, que podrían plantear problemas de insostenibilidad en el largo plazo. Esto puede deducirse cuando observamos el volumen alcanzado por el *stock* de deuda autonómica en valores absolutos (316.937 M euros), o cuando lo medimos con relación al PIB regional (un 23,85%), con un valor superior al máximo previsto en la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Un segundo rasgo de interés, observando su evolución a lo largo del tiempo, es la sostenida tendencia creciente de la deuda autonómica en los últimos 20 años (Cuadro no. 22). Esto resulta especialmente significativo porque ocurre a partir de una situación de escaso endeudamiento antes de la crisis (6,7% del PIB en 2008) con escasa carga de intereses y a pesar de haber incorporado un exigente marco de reglas fiscales, al menos de desde el punto de vista formal. Cabe destacar, sin embargo, que las dos crisis económicas vividas en dicho periodo actuaron, sin duda, como propulsores de esa deuda. Así, con la crisis financiera del 2008, la deuda autonómica inició una fuerte expansión que la llevó a situarse alrededor del 24,8% del PIB en 2016. Dicho incremento no se explica solo por los amplios déficits regionales experimentados con la crisis (caída de ingresos propios y transferencias, y aumento del gasto social regional) sino que fue determinante el aumento de los costes de la deuda derivados de la crisis de la deuda soberana en toda Europa.

Adicionalmente, durante todo ese periodo fue necesario el apoyo financiero del gobierno central a las Comunidades Autónomas a través de los “mecanismos extraordinarios de liquidez” (FLA, Fondo de Financiación para las Comunidades Autónomas, etc.) que aumentaron también el volu-

men de la deuda autonómica. Tras un periodo de relativa estabilidad (aunque sin reducciones significativas) durante los años 2017 a 2019, la nueva crisis económica provocada por la pandemia de la Covid-19 provocó un nuevo pico de crecimiento de la deuda, hasta llegar al 27,2% del PIB a finales de 2020. Por último, los años 2021 y 2022 muestran un claro descenso, por el efecto positivo del crecimiento del PIB.

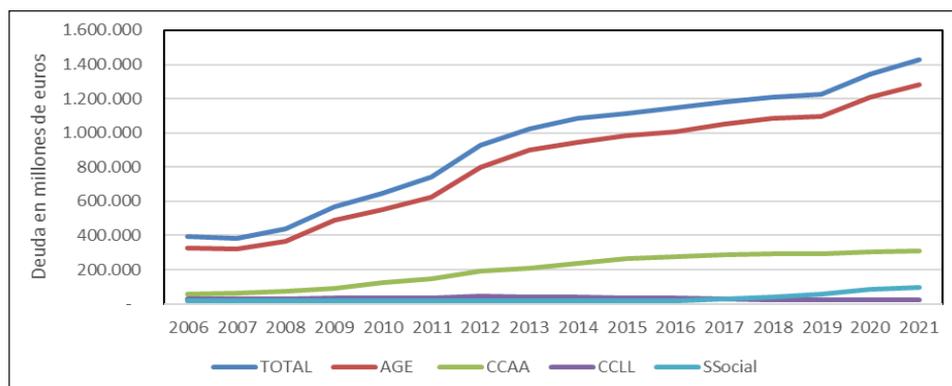
Cuadro no. 17: Deuda bruta de las AAPP en España (2012-2022)* (M euros)

| AÑO | TOTAL | A. Central | CC.AA. | CC.LL. | S. Social |
|------|-----------|------------|---------|--------|-----------|
| 2012 | 927.813 | 799.066 | 189.183 | 44.003 | 17.188 |
| 2013 | 1.025.655 | 897.788 | 210.520 | 42.109 | 17.187 |
| 2014 | 1.084.846 | 946.851 | 237.941 | 38.329 | 17.188 |
| 2015 | 1.113.661 | 982.865 | 263.259 | 35.109 | 17.188 |
| 2016 | 1.145.050 | 1.008.861 | 276.995 | 32.197 | 17.173 |
| 2017 | 1.183.412 | 1.049.771 | 288.118 | 29.034 | 27.393 |
| 2018 | 1.208.861 | 1.082.762 | 293.396 | 25.780 | 41.194 |
| 2019 | 1.223.355 | 1.095.761 | 295.080 | 23.231 | 55.024 |
| 2020 | 1.345.786 | 1.206.608 | 303.992 | 21.953 | 85.356 |
| 2021 | 1.427.238 | 1.279.974 | 312.588 | 22.071 | 97.185 |
| 2022 | 1.502.543 | 1.358.814 | 316.937 | 23.019 | 106.178 |

Fuente: Banco de España (2023a).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 18: Deuda bruta de las AAPP en España (2006-2022)* (M euros)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 17.

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 19: Deuda bruta de las AAPP en España (2015-2022) *
(% D anual en cifras absolutas)

| AÑO | TOTAL | A. Central | CC.AA. | CC.LL. | S. Social |
|------|--------|------------|--------|---------|-----------|
| 2015 | 2,66% | 3,80% | 10,64% | -8,40% | 0,00% |
| 2016 | 2,82% | 2,64% | 5,22% | -8,29% | -0,09% |
| 2017 | 3,35% | 4,06% | 4,02% | -9,82% | 59,51% |
| 2018 | 2,15% | 3,14% | 1,83% | -11,21% | 50,38% |
| 2019 | 1,20% | 1,20% | 0,57% | -9,89% | 33,57% |
| 2020 | 10,01% | 10,12% | 3,02% | -5,51% | 55,12% |
| 2021 | 6,05% | 6,08% | 2,83% | 0,54% | 13,86% |
| 2022 | 5,28% | 6,16% | 1,39% | 4,30% | 9,25% |

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 17.

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

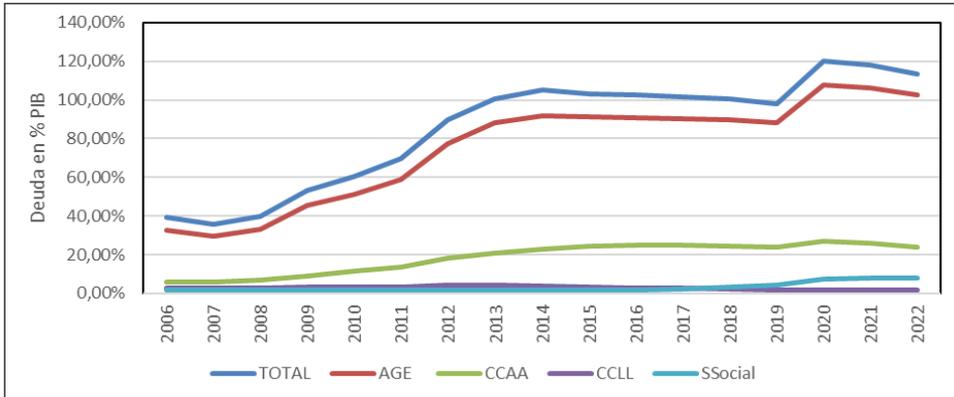
Cuadro no. 20: Deuda bruta de las AAPP en España (2012-2022) * (% PIB)

| AÑO | TOTAL | A. Central | CC.AA. | CC.LL. | S. Social |
|------|---------|------------|--------|--------|-----------|
| 2012 | 89,98% | 77,50% | 18,35% | 4,27% | 1,67% |
| 2013 | 100,52% | 87,99% | 20,63% | 4,13% | 1,68% |
| 2014 | 105,10% | 91,74% | 23,05% | 3,71% | 1,67% |
| 2015 | 103,35% | 91,21% | 24,43% | 3,26% | 1,60% |
| 2016 | 102,80% | 90,58% | 24,87% | 2,89% | 1,54% |
| 2017 | 101,85% | 90,35% | 24,80% | 2,50% | 2,36% |
| 2018 | 100,42% | 89,94% | 24,37% | 2,14% | 3,42% |
| 2019 | 98,22% | 87,98% | 23,69% | 1,87% | 4,42% |
| 2020 | 120,38% | 107,93% | 27,19% | 1,96% | 7,63% |
| 2021 | 118,26% | 106,06% | 25,90% | 1,83% | 8,05% |
| 2022 | 113,22% | 102,39% | 23,85% | 1,73% | 8,00% |

Fuente: Banco de España (2023b).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 21: Deuda bruta de las AAPP en España (2006-2022) * (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro no. 20.
* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 22: Evolución de la deuda bruta total de las Comunidades Autónomas en España (2006-2022) * (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2023b).
* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Otro rasgo de especial interés respecto a la deuda autonómica actual -como hemos señalado en informes anteriores- es que, en un porcentaje muy importante, tiene como acreedor al Gobierno Central, lo que genera una especial situación de dependencia. Ello tiene su origen en los diversos mecanismos extraordinarios de apoyo financiero que se pusieron en marcha con la crisis de 2008 y que se han mantenido hasta la actualidad. El gran volumen de recursos que se canalizaron a través de dichos instrumentos provocó que, desde su puesta en funcionamiento, la deuda contraída con el gobierno central alcanzara ya en su primer año un peso del 18,2% del total de la deuda regional. Además, el mantenimiento en el tiempo de estos instrumentos y sus cuantías ha hecho que ese porcentaje haya continuado creciendo hasta alcan-

zar un máximo del 61,1% en 2019, que se ha corregido ligeramente en 2020 y 2021, y se sitúa actualmente en el 58,6% del total.

Cuadro no. 23: Volumen de endeudamiento de las Comunidades con el Estado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España (PDE)

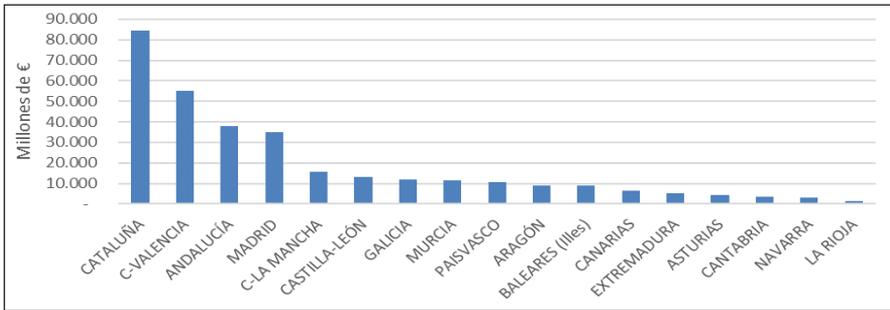
La continuidad en el tiempo de este tipo de endeudamiento con el Estado y la dependencia de este como principal acreedor genera distorsiones sobre los incentivos que influyen en el comportamiento de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, con este tipo de instrumentos, las Comunidades Autónomas obtienen sustanciales ventajas de menor coste y continuidad en su financiación, y tienen menos incentivos para volver a una financiación ortodoxa a través de los mercados de capitales, que suelen presentar condiciones más duras. En segundo lugar, se distorsionan los incentivos respecto a la responsabilidad en el pago de la deuda. Por un lado, el gobierno central no se comporta como un acreedor privado al uso y tiende a flexibilizar continuamente las condiciones de pago con objeto de evitar posibles insolvencias. Por otro, las Comunidades Autónomas tienen incentivos para renegociar los pagos, pues tienen una razonable expectativa de mayor flexibilidad por parte del gobierno central. Además, todas las posibles renegociaciones de deuda se tratan no como una mera relación económica entre acreedor y deudor, sino que pasan a ser relevantes otros condicionantes como las presiones políticas, las tensiones de las relaciones intergubernamentales, etc.

En tercer lugar, se alteran los incentivos vinculados con un eficiente funcionamiento del sistema de financiación y su posible reforma. La consolidación en el tiempo de estos mecanismos extraordinarios de financiación puede estar provocando en las Comunidades Autónomas incentivos negativos al ejercicio de la autonomía tributaria para hacer frente a sus necesidades de gasto, elemento consustancial para un funcionamiento eficiente de la descentralización. Por otro lado, cabe esperar que el elevado volumen de deuda autonómica con el Estado pueda ser un elemento de negociación adicional en una

eventual reforma del sistema de financiación autonómica, condicionando de forma relevante la misma. En este sentido, las posiciones de partida son heterogéneas, como lo es la variada situación de cada Comunidades Autónomas respecto a este tema y se manejan posturas diferentes, que van desde la demanda del pago íntegro de la deuda autonómica hasta la posibilidad de condonaciones parciales o totales de dicha deuda.

Los Cuadros no. 24 a 26 incluyen la información disponible sobre el endeudamiento de las distintas Comunidades Autónomas, tanto en términos absolutos como en cifras *per capita* y en relación con el PIB. Como ocurría en 2021, sólo cuatro comunidades tenían niveles de endeudamiento superiores a los 30.000 M euros. Son, por este orden, Cataluña (que supera los 80.000 M euros), la Comunidad Valenciana (más de 50.000 M euros), Andalucía y Madrid. La Comunidad Valenciana y Cataluña ocupan también las primeras plazas en cifras por habitante, con valores por encima de los 10.000 euros por persona. Por fin, si la perspectiva utilizada es la relación de la deuda con el PIB,²⁵ existen varias Comunidades Autónomas con niveles de deuda que se podrían considerar elevados, por encima del 30% del PIB regional, como la Comunidad Valenciana (44,4%), Cataluña (33,4%), Castilla-La Mancha (33,3%) y Murcia (32,1%). En el extremo opuesto, destacan Navarra, Canarias, País Vasco, y Madrid, con niveles de endeudamiento que no superan el 15%.²⁶

Cuadro no. 24: Deuda pública bruta total por comunidades (2022) * (M euros)

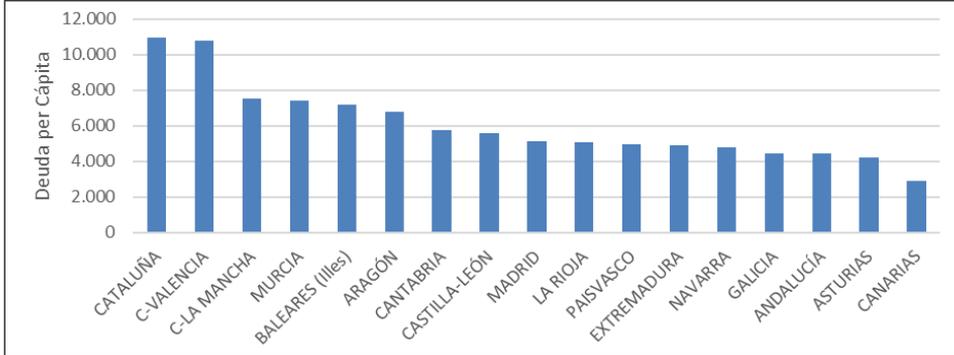


Fuente: Banco de España (2023c).
 * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

25. Como decíamos en el informe de 2020, “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 en busca de financiación”.

26. De nuevo, las razones explicativas de los diferentes niveles de endeudamiento acumulados son tan variadas como las distintas situaciones. De forma genérica se pueden destacar algunos factores relevantes, como la situación de partida en origen con mayor o menor deuda, la evolución en el tiempo de los saldos presupuestarios, con sus consiguientes argumentos de escasa financiación o elevado gasto, y la distinta evolución del crecimiento del PIB regional, que influye de manera determinante en el valor del indicador.

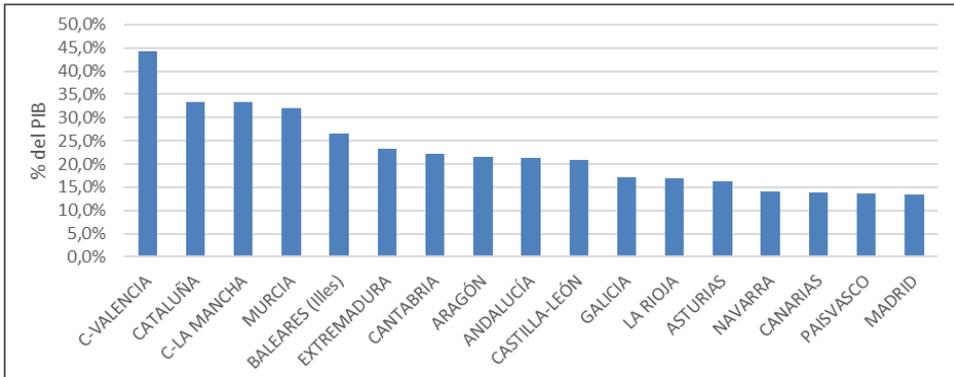
Cuadro no. 25: Deuda pública bruta per cápita, por comunidades (2022)
* (euros)



* s/ Protocolo de Déficit Excesivo

Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2023c) e INE
(<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=28538L=0>)

Cuadro no. 26: Deuda pública bruta total por comunidades (2022)
* (% PIB)



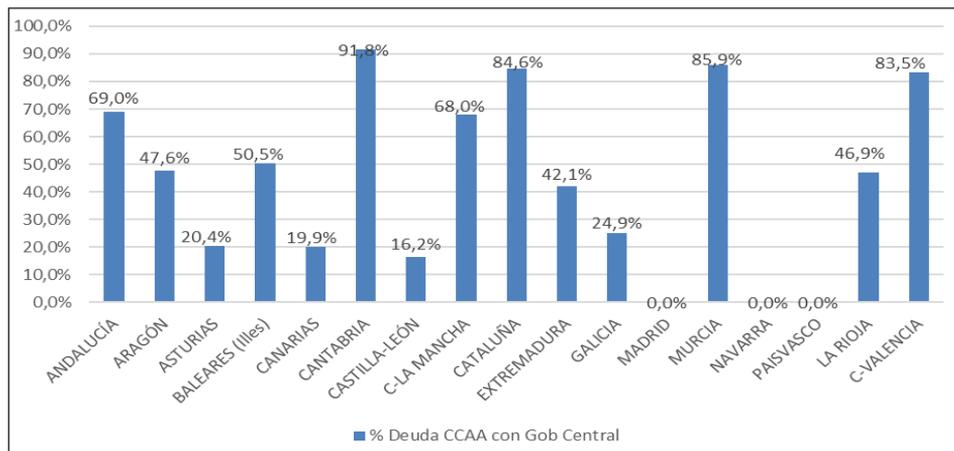
Fuente: Banco de España (2023d).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

En el análisis pormenorizado por Comunidades Autónomas también se observa cierta heterogeneidad en cuanto a la dependencia del Estado como acreedor. Según los datos del Cuadro no. 27, las Comunidades Autónomas que presentan un mayor porcentaje de deuda con el Estado en 2022 por la recepción de los instrumentos extraordinarios de financiación son Cantabria (91,8%), Murcia (85,9%), Cataluña (84,6%) Comunidad Valenciana (83,5%), Andalucía (69%) y Castilla-La Mancha (68%), con una diferencia apreciable respecto a otras comunidades. En el lado contrario se encuentran comunidades como Asturias, Canarias, Castilla-León y Galicia, que presentan valores próximos al 20%. Por último, es de destacar las situaciones de País Vasco,

Navarra y Madrid que no mantienen deuda con el gobierno central (las dos primeras, porque en ningún momento participaron de los mecanismos extraordinarios de financiación, y la última porque liquidó estas deudas en el año 2019).

Cuadro no. 27: Peso de la deuda con el Estado respecto a la deuda total de las Comunidades Autónomas (2022) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España (PDE).

5. Notas sobre la reforma de la financiación, en el final de la legislatura

Como señalábamos hace un año, la reforma del modelo de financiación sigue pendiente, y resulta ya claro -si no lo era ya antes- que habrá de esperar a la próxima legislatura, tras las elecciones de 2023. Aunque las condiciones de excepcionalidad que se han sucedido en los años pasados pueden constituir una atenuante muy cualificada, no nos resignamos a aceptar como inevitable una situación en la que el consenso verbal entre quienes ostentan responsabilidades de gobierno es unánime en cuanto a su necesidad y urgencia, pero no se acompaña de los esfuerzos de reflexión y negociación (ciertamente de muy ardua complejidad) que serían precisos para conducirla a buen término.²⁷

En las líneas que siguen recordaremos algunas de las ideas que más nos han venido preocupando a lo largo de esta legislatura, a modo de *memento* y recapitulación que pueda ser útil en este momento de transición, todavía marcado por circunstancias excepcionales y sus componentes de incertidumbre.

27. Como indicábamos en el informe anterior, las líneas generales del diagnóstico sobre la situación actual han sido ampliamente debatidas, y se dispone asimismo de diferentes propuestas (al menos, desde 2017, cuando se entregó el informe de la comisión de expertos: CERMFA, 2017). En el informe de 2020 resumíamos las cuestiones principales pendientes, que reiteramos nuevamente. Para una perspectiva más amplia, cfr. las contribuciones recogidas en Martínez-Vázquez y Lago (2020),

En primer lugar, creemos que el balance de esta legislatura pone sobre la mesa la eterna cuestión sobre el papel de los poderes públicos en las economías de mercado con gobiernos multinivel, a la que intentamos dar respuesta desde el federalismo fiscal. Específicamente, y en el caso de España, en relación con la suficiencia de sus distintos niveles de Hacienda, y en sus dimensiones vertical y horizontal.

En cuanto a la primera, los acontecimientos excepcionales que han presidido esta legislatura han planteado el debate sobre la respuesta que reclamamos de nuestras instituciones ante los desafíos del presente, y su forma de financiación. Por una parte, hay elementos de la crisis²⁸ que reclaman un protagonismo creciente de la Hacienda central,²⁹ al menos en sus funciones “tradicionales” de coordinación, redistribución y -sobre todo- estabilización, de especial importancia en esta coyuntura incierta. Por otra, se han incrementado sensiblemente las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar (sanidad, educación, servicios sociales y atención a la dependencia), y todo ello exige cuantificar el volumen de la financiación necesaria para atender todas estas funciones, y su reparto entre los diferentes niveles de gobierno.³⁰

En lo que a la revisión del modelo de financiación se refiere (y al margen de la conveniencia de reforzar la suficiencia general de las Haciendas de España) las principales figuras del sistema tributario están compartidas con las Comunidades Autónomas, pero la gestión y recaudación de la mayor parte de los ingresos corresponde a la Hacienda central. El debate sobre la corrección de los desequilibrios verticales³¹ debe incluir, a nuestro juicio, una reflexión sobre las dificultades que plantea el ejercicio de una “corresponsabilidad colegiada” de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la imposición indirecta, y sobre el reparto de las nuevas bases imponibles que puedan establecerse.³²

En cuanto a la dimensión horizontal, sigue pendiente también el análisis en profundidad de las diferencias entre los modelos de régimen común y de régimen especial, y la búsqueda de las vías pertinentes para garantizar la convergencia en los resultados de ambos sistemas. Parece una reforma indispensable en una perspectiva de cambio hacia un modelo federal. La extensión de las cargas

28. Como su dimensión internacional, además de las de carácter tecnológico o medioambiental.

29. Sobre cuya identificación (¿española?, ¿europea?, ...) podría también abrirse una discusión relevante.

30. Con especial atención a su dinámica, en un mundo en el que los servicios públicos fundamentales son *bienes superiores*, pero con riesgos e incertidumbres crecientes de dimensión global.

31. Cfr. Pérez (2020) o Colldeforns y Monés (2022).

32. Algunas de estas cuestiones podrían abordarse de manera independiente (e, incluso, previa) al debate sobre la modificación del modelo. Por otra parte, la experiencia de la respuesta a la “crisis del Covid-19” ha puesto de manifiesto un ejercicio más que responsable, por parte de la Hacienda central, de su capacidad de apoyo financiero a las demás Administraciones Públicas (y, específicamente, a las Comunidades Autónomas), como hemos reseñado en informes anteriores.

no asumidas (en las comunidades de régimen especial) o la adecuada medición del cupo o la aportación serían elementos para valorar en esa dirección.³³

En su caso, el nuevo modelo debe simplificar -hasta donde sea posible- los mecanismos de autonomía, nivelación y transparencia, procurando garantizar la suficiencia de las comunidades y dando salidas razonables a las situaciones más graves de endeudamiento. En esa dirección, se deberían arbitrar algunas soluciones de urgencia para limitar las situaciones anómalas que el modelo actual implica para determinadas comunidades.

Respecto al reparto de la fiscalidad entre los distintos niveles de gobierno, debemos reiterar la necesidad de fortalecer la corresponsabilidad de las comunidades y estimular el ejercicio efectivo de sus capacidades, evitando, en el caso de los impuestos patrimoniales, la competencia fiscal a la baja que, en caso de no establecer límites, se convierte en una vía indirecta para suprimir algunos tributos.³⁴

Hay que insistir, una vez más, en la necesidad de buscar soluciones al problema del endeudamiento autonómico, con la finalidad de garantizar la viabilidad de las políticas autonómicas y, en paralelo, la consolidación de las cuentas públicas del país. Va a ser necesario proceder a una reestructuración de la deuda, para asegurar la estabilidad, y, paralelamente, para intentar sepa-

33. La Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, se modificó en 2022 mediante la Ley 1/2022, de 8 de febrero (<https://www.boe.es/eli/es/l/2022/02/08/1>), para adecuarlo, por una parte, a la reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido llevada a cabo para transponer diversas Directivas comunitarias y, por otra, para incorporar al Concierto las nuevas figuras tributarias creadas con la aprobación de la Ley 5/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras y la Ley 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales. A lo largo de este ejercicio se alcanzaron los acuerdos que han conducido, ya en 2023, a la aprobación de la Ley 9/2023, de 3 de abril (<https://www.boe.es/eli/es/l/2023/04/03/9>), por la que se modifica nuevamente la Ley 12/2002, para incorporar al Concierto Económico los nuevos impuestos sobre los Envases de Plástico No Reutilizables y sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos (entre otras modificaciones legales posteriores a febrero de 2022) y la Ley 10/2023, de 3 de abril, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026 (<https://www.boe.es/eli/es/l/2023/04/03/10/con>).

Con la Comunidad Foral de Navarra se ha seguido un proceso similar, que ha culminado con la aprobación de la Ley 8/2023, de 3 de abril, (<https://www.boe.es/eli/es/l/2023/04/03/8>) por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, de su Convenio Económico. La actualización de la Aportación Económica de Navarra para el quinquenio 2020-2024 se acordó el 12 de diciembre (cfr. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2022/021222-comision-coordinadora-convenio-navarra.aspx>).

Las reflexiones que sugerimos habrán, probablemente, de considerarse en negociaciones posteriores.

34. Como se mencionaba en informes anteriores, la puesta en marcha de rebajas sustanciales de los tipos impositivos se justifica como medidas para beneficiar a la población de una comunidad, pero puede acabar provocando el desplazamiento de los sujetos pasivos y las bases imponibles a las comunidades que bajan su imposición. Las reflexiones contenidas en el Libro Blanco para la Reforma Tributaria (CPE-LBRT, 2022) abundan en este mismo sentido.

rar el problema del endeudamiento del propio proceso de reforma de la financiación autonómica.

La reforma del sistema de nivelación, simplificándolo hasta donde sea posible y garantizando un adecuado reparto de los fondos disponibles entre comunidades e intentando fijar mecanismos automáticos para solucionar los casos anómalos de financiación, es otro de los elementos centrales que deben abordarse en el próximo futuro. Como lo es la reforma en profundidad de los FFCCII para dar respuesta a las brechas de desarrollo económico que subsisten en España y abrir una vía de convergencia, a través del mismo, de las comunidades de régimen común y las de régimen especial.

La reforma de la gestión de los tributos con una mayor participación de las Comunidades Autónomas, a partir de alguna de las fórmulas previstas y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales (Senado, Consejo de Política Fiscal y Financiero, Conferencia de presidentes) son cuestiones indispensables para la reforma del modelo de descentralización financiero en una perspectiva federal. Y, para avanzar en este ámbito, sería indispensable poner en marcha una estrategia de consenso entre los partidos políticos principales, para convertir el sistema de financiación en un instrumento moderno de garantía del Estado de Bienestar.

REFERENCIAS

BANCO DE ESPAÑA (2023a): “Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros frente a Administraciones Públicas. Importes (Cuadro 11.6 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Administraciones Públicas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122> y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuaapp.html

BANCO DE ESPAÑA (2023b): “Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros frente a Administraciones Públicas. Porcentajes del PIBpm (Cuadro 11.7 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Administraciones Públicas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122> y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuaapp.html

BANCO DE ESPAÑA (2023c): “Deuda PDE por Comunidades Autónomas. Importes (Cuadro 13.9 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Comunidades Autónomas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacion->

[Deuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122](https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html) y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html

BANCO DE ESPAÑA (2023d): “Deuda PDE por Comunidades Autónomas. Porcentajes del PIBpm (Cuadro 13.10 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Comunidades Autónomas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122> y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html

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/InformacionCCAs/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

COLLDEFORNS, Montserrat y Monés, M. Antònia (2022): “Apuntes para una reforma del sistema de financiación autonómica en clave federal”, *Papers de la Fundació*, no. 172. Barcelona: Fundació Rafael Campalans. Accesible en internet: https://fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/frc_papersdelafundacio172_cast_web.pdf

CPE-LBRT [COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS PARA ELABORAR EL LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA] (2022): *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid. Accesible en internet: https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

EUROSTAT (2023a): “Data browser: Real GDP growth rate – volumen [TEC00115]” (*last update: 24/04/2023 23:00*), en <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115/default/table>

EUROSTAT (2023b): “Data browser: HICP - monthly data (annual rate of change) [PRC_HICP_MANR]” (*last update: 19/04/2023 11:00*), en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_manr/default/table

EUROSTAT (2023c): “Data browser: Unemployment by sex and age – annual data [UNE_RT_A]” (*last update: 16/03/2023 23:00*), en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a/default/table

EUROSTAT (2023d): “Data browser: Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey [ILC_DI12]” (*last update: 03/04/2023 23:00*), en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di12/default/table

EUROSTAT (2023e): “Statistics Explained: Government finance statistics” (*data extracted on 20 april*), en <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/1137.pdf>

EUROSTAT (2023f): “Data browser: Government deficit/surplus, debt and associated data (gov_10dd_edpt1)” (*last update: 03/04/2023 23:00*), en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1/default/table

GOBIERNO DE ESPAÑA (2022): *Informe de Situación de la Economía Española 2020-2022*. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital [NIPO: 094-20-025-5]. Accesible en internet: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/macro/Informe_Situacion/InformedeSituacion2022.pdf

IGAE [INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO] (2023a): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones Públicas y sus subsectores*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx> y en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>

IGAE [INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO] (2023b): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional y detalle por Comunidad Autónoma – Año 2022*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx> y en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2023a): “Contabilidad Nacional Trimestral de España: principales agregados - Cuarto trimestre de 2022”, *Notas de Prensa* (24 de marzo), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4214/cntr0422.pdf>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2023b): “Índice de Precios de Consumo (IPC). Base 2021. Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA). Base 2015 - Marzo 2023”, *Notas de Prensa* (14 de abril), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco421/ipc0323.pdf>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2023c): “Encuesta de Población Activa (EPA) y Estadística de Flujos de la Población Activa (EFPA) - Cuarto trimestre de 2022”, *Notas de Prensa* (26 de enero), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0422.pdf>

LÓPEZ THOMAZ, Paula (2016): *Evaluación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común recogido en la Ley 22/2009: Análisis de sus mecanismos de nivelación* (Tesis doctoral). 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

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge y LAGO PEÑAS, Santiago (dirs.) (2020): *Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria*. Madrid: IEF. Accesible en internet: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/hp/2020_DesafiosDescentralizacion.pdf

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2020a): “Hacienda comunica a las Comunidades Autónomas 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>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2021a): “Las Comunidades Autónomas recibirán 112.213 millones en concepto de entregas a cuenta en 2022, la mayor cifra de la serie histórica”, *Nota de Prensa* (28 de julio), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.HACIENDA/28-07-21-NP-Reunion-CPFF.pdf>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022a): “Hacienda ha pagado 111.276 millones de euros a las Comunidades Autónomas en concepto de entregas a cuenta durante 2022, un 6,3% más que en 2021”, *Nota de Prensa* (21 de diciembre), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/21-12-22-NP-ENTREGAS-A-CUENTA-DICIEMBRE-2022.pdf>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022b): “Hacienda paga 10.606 millones de euros a las Comunidades Autónomas en el mes de julio en concepto de liquidación y compensaciones de 2020 y entregas a cuenta”, *Nota de Prensa* (28 de julio), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/28-07-22-NP-LIQUIDACION-2020-Y-EECC-JULIO.pdf>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022c): “El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para el primer trimestre de 2022 asciende a 10.758,1 millones”, *Nota de Prensa* (25 de enero), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/25-01-22-NP-CDGAE-REPARTO-FONDO-DE-FINANCIACION-PRIMER-TRIMESTRE-y-REACT-UE-2022.pdf>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023a): “Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2022” (*Presentación Power Point*, 30 de marzo), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/>

Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2023/ESTADISTICAS/30-03-23-PRESENTACION-EJECUCION-PRESUPUESTARIA-2022.pdf

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023b): “Ejecución Presupuestaria 2022: España mejora las previsiones y cierra 2022 con un déficit del 4,8% del PIB gracias al fuerte crecimiento económico y a la creación de empleo”, *Nota de Prensa* (31 de marzo), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2023/ESTADISTICAS/30-03-23-NP-Cierre-Ejecucion-Presupuestaria-2022.pdf>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023c): *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>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023d): “Mecanismos de Financiación de las Comunidades Autónomas” (*archivo Excel*), en *Informes sobre los mecanismos de financiación de las Administraciones territoriales*. URL: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Mecanismosdefinanciacion.aspx>

MHFP [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2023e): “III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación” (*Presentación Power Point, 16 de febrero*), en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-02/16022023_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion_presentacion.pdf.pdf

MISSM [MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES] (2023): “Serie de afiliación Último día del mes por regímenes 1985 – 2023” (4/4/2023), en <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST305/EST306>

PÉREZ GARCÍA, Francisco (2020): “Desequilibrio vertical en la financiación autonómica: Causas y remedios”. En Martínez-Vázquez y Lago (*dirs.*) (2020), cap. 2, pp. 35-62.

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.