

CLAVES SOBRE LA ESTRUCTURA Y LA NEGOCIACIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Sandra León

Instituto Carlos III - Juan March,
Departamento de Ciencias Sociales,
Universidad Carlos III de Madrid

número 178

PAPERS DE LA FUNDACIÓ

CLAVES SOBRE LA ESTRUCTURA Y LA NEGOCIACIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

SANDRA LEÓN

Instituto Carlos III - Juan March,
Departamento de Ciencias Sociales,
Universidad Carlos III de Madrid

Número 178
PAPERS DE LA FUNDACIÓ

Novembre 2023

© d'aquesta edició: Fundació Rafael Campalans
Pallars 191
08005 Barcelona
Tel. 93 319 54 12
e-mail: fundacio@fcampalans.cat
www.fcampalans.cat

Disseny: Departament de Disseny i Edicions del PSC

Introducción

El sistema de financiación autonómica que se aprobó en el año 2009 con el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero preveía su renovación a los cinco años de su vigencia. Como bien es sabido, dicha renovación no se produjo y las negociaciones para su reforma, aunque demandadas por algunos presidentes autonómicos, tampoco se han abordado durante la XIV legislatura. La crisis del sistema de partidos, un entorno político cambiante plagado de convocatorias electorales así como el conflicto político en Cataluña o la crisis del Covid han dificultado la programación de unas negociaciones que suelen ser costosas para el gobierno central y sobre cuyos resultados los gobiernos autonómicos suelen mostrarse generalmente insatisfechos.

A lo largo de las siguientes páginas se presenta un breve resumen de la estructura básica del sistema de financiación en España y de las claves que marcarán la negociación en su próxima reforma. El documento pretende describir de una manera sencilla la estructura del sistema y los elementos mejorados y mejorables de su diseño desde la aprobación del primer modelo de financiación, con especial atención al sistema aprobado en 2009 y vigente en la actualidad. Al final del documento se analizan los cambios que se han producido en la negociación política a lo largo del tiempo y los principales asuntos que determinarán el acuerdo sobre el próximo sistema de financiación.

Asimetrías y financiación autonómica

La financiación autonómica en sentido estricto es el conjunto de ingresos de las comunidades autónomas destinados a financiar los servicios que tienen asumidos, bien porque han sido traspasados por la Administración Central (educación, sanidad, servicios sociales, entre otros), o bien porque los gobiernos autonómicos los han creado en el ejercicio de su autonomía¹. Esto significa que la financiación autonómica no contempla otros asuntos como los fondos de convergencia, las balanzas fiscales o las inversiones territorializadas².

Una característica particular del modelo de financiación autonómica en España que lo distingue de los modelos en países descentralizados y federales es que los gobiernos autonómicos poseen un grado de autonomía muy desigual respecto a sus ingresos. Esta desigualdad se plasma en la dualidad de regímenes: el *foral o especial*, por un lado (vigente en el País Vasco mediante el Concierto Económico y en Navarra a través del Convenio), y el que regula la financiación del resto de comunidades autónomas (el sistema de *régimen común o general*). El primer sistema proporciona a Navarra y País Vasco una amplia autonomía sobre sus ingresos y una alta financiación por habitante, mientras que las comunidades autónomas financiadas por el régimen común han dependido en gran medida de las transferencias del gobierno central para financiar las competencias asumidas y poseen un nivel de financiación por habitante inferior.

El sistema de régimen común ha sido muy dinámico, como también lo ha sido el modelo de descentralización de competencias desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía. Por un lado, los territorios financiados bajo este modelo han ido obteniendo periódicamente una mayor autonomía sobre sus ingresos. Esta evolución del sistema de régimen común ha reducido el desajuste inicial entre la descentralización del gasto (la amplia capacidad de decisión de los gobiernos autonómicos sobre políticas con mucho impacto presupuestario, como sanidad o educación) y la limitada autonomía sobre los ingresos (y la baja

1 En un sentido más amplio, la financiación también abarca los fondos destinados a la solidaridad, es decir, los que tienen como objetivos contribuir a reducir las desigualdades económicas entre territorios León 2015: capítulo 1.

2 Para comprender la diferenciación entre fondos, balanzas e inversiones léase el capítulo tres en León (2015).

capacidad recaudatoria de los impuestos propios y cedidos)³. Por otro lado, las competencias de los gobiernos autonómicos se han ido ampliando a lo largo del tiempo a medida que se reformaban los Estatutos de Autonomía.

El resultado es un modelo de financiación del Estado Autonómico que se ha sostenido sobre tres asimetrías fundamentales: la existente entre el régimen común y foral, la asimetría entre la descentralización del gasto y la descentralización de los ingresos para las comunidades autónomas financiadas por el régimen común y las asimetrías iniciales entre la descentralización del gasto entre las comunidades autónomas de vía lenta y de vía rápida. Estas asimetrías, como se verá en las siguientes páginas, han tenido un papel relevante en la evolución del modelo de financiación autonómica.

3 Hay que recordar que una limitación importante en la creación de nuevos impuestos por parte de los gobiernos autonómicos es que no pueden crearlos sobre hechos imponibles no gravados por el Estado (artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas). En el ámbito de la tributación verde, por ejemplo, el Estado no se ha mostrado muy activo, lo que ha hecho posible que los gobiernos autonómicos graven instalaciones o actividades que tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente (CE 2017: 65).

Financiación y conflicto

La financiación es una parte fundamental de cualquier modelo de descentralización territorial porque es en la letra pequeña del diseño de las fuentes de ingresos de los gobiernos regionales donde reside el grado de autonomía *real* de los mismos. Dicho de otro modo, la descentralización política es papel mojado si no se produce una adecuada financiación de los gobiernos regionales, si la financiación está excesivamente condicionada (lo que limita la autonomía sobre el gasto) o si aquéllos no disponen de suficiente autonomía para realizar ajustes presupuestarios. Ello explica por qué este asunto es la principal fuente de conflicto intergubernamental en los países federales y descentralizados.

Así, aunque en España el debate sobre la cuestión territorial carece en muchas ocasiones de una perspectiva comparada, no hay excepcionalidad española en la relación entre el diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales y el conflicto territorial. Existen numerosos ejemplos que ilustran que la principal fuente de desacuerdo intergubernamental tiene que ver con los arreglos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, pues éstas reflejan la distribución *real* del poder entre el centro y las regiones. Por ello, cuando se modifican dichos arreglos de financiación, la distribución del poder puede cambiar significativamente, incluso en ausencia de una modificación de la distribución formal de competencias (habitualmente establecidos en la Constitución).

En definitiva, el diseño de la financiación territorial es, por sus implicaciones en la distribución del poder, un aspecto esencial en la gestión del conflicto intergubernamental. Los conflictos suelen aparecer por distintos motivos, pero hay tres que se repiten en los estudios comparados: que el modelo de financiación limite de manera significativa el autogobierno regional; que la excesiva dependencia de las transferencias del gobierno central promuevan un comportamiento fiscal irresponsable (déficit y endeudamiento) por parte de los gobiernos regionales; y que las desigualdades económicas entre regiones o estados provoquen desacuerdos sobre el diseño de las transferencias de nivelación (León 2022). Estos tres problemas han sido fuente de conflicto entre la administración central y las autonómicas en España en distintos momentos del tiempo.

A vueltas con la financiación autonómica

Los ciudadanos asisten a debates farragosos sobre la financiación autonómica y el conflicto político que éstos desencadenan cada vez que el sistema de financiación se revisa, una situación que se ha dado con relativa frecuencia. Como puede observarse en la Tabla 1, desde el fin del periodo transitorio⁴, cuando se culmina la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, se han aprobado cinco modelos de financiación. El modelo que rige en la actualidad proviene de la reforma aprobada en el año 2009. La pregunta que suscita esta dinámica es, ¿qué ha motivado la revisión periódica del modelo de financiación de las comunidades autónomas?

Tabla 1. Los modelos de financiación autonómica

Periodo	Sistema de financiación	Cambios respecto al sistema anterior:
Hasta 1986	Sistema de coste efectivo – Acuerdos bilaterales con cada traspaso competencial	Las transferencias equivalen al coste de la provisión del servicio cuando estaba centralizado
1987-1991	Primer “sistema definitivo” – Se establece fórmula de reparto	Modificación de la fórmula para el cálculo de las necesidades de gasto
1992-1996	Segundo “sistema definitivo”	Modificación de la fórmula para el cálculo de las necesidades de gasto
1997-2001	Tercer modelo de financiación – no ratifican acuerdo Andalucía, Extremadura y Castilla la Mancha	Aumenta la cesión de impuestos
2001-2009	Ley 21/2001, de 27 de diciembre	Aprobación en forma de Ley Aumenta la cesión de impuestos y de capacidad normativa Fin revisión quinquenal
2009-¿?	Ley 22/2009, de 18 de diciembre	Aumenta la cesión de impuestos y de capacidad normativa Se recupera revisión quinquenal

Fuente: León (2015)

4 Al principio, durante el periodo transcurrido entre las primeras transferencias (1979) y la aprobación de los últimos Estatutos de Autonomía se aplicó el llamado “modelo transitorio”. El problema durante esta etapa es que en la negociación bilateral entre las comunidades autónomas y la administración central se asumió que la financiación de los servicios traspasados vendría determinada por los recursos que, hasta ese momento, la administración central había destinado a la provisión de dichos servicios. De esta manera, el primer sistema de financiación reprodujo los desequilibrios en financiación que se habían acumulado antes de la descentralización de competencias (Pérez 2020).

En primer lugar, la propia ley que regula la financiación (la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA, aprobada en 1980) contemplaba la *posibilidad* de revisar el modelo cada cinco años y los acuerdos posteriores fijaron la cláusula de revisión de manera automática (Ramallo Massanet y Zornoza Pérez 1995). Sin embargo, los cambios han seguido produciéndose o descartándose independientemente de la existencia o no de dicha cláusula. La reforma del 2001, por ejemplo, eliminó la revisión quinquenal y ello no impidió que el modelo se reformara posteriormente, como tampoco la reintroducción de la cláusula de revisión en el modelo del 2009 impidió que la reforma se retrasara. Entonces, ¿qué ha impulsado la reforma si las cláusulas de revisión son secundarias?

Una segunda explicación tiene que ver con el dinamismo del Estado Autonómico. En España la descentralización se desarrolló de una manera intensa y en un espacio breve de tiempo (el único país comparable en ritmo e intensidad a la experiencia española es Bélgica). El proceso de igualación competencial, caracterizado por la progresiva equiparación de las competencias sobre el gasto entre llamadas comunidades autónomas de vía lenta y de vía rápida, dotó al modelo de autonómico de una naturaleza abierta⁵, cambiante. Los traspasos de nuevas competencias conllevaban una renegociación bilateral entre la administración central y las comunidades autónomas sobre los recursos que debían trasladarse a las regiones, y ello seguramente contribuyó a extender la percepción entre todos los actores de que el sistema era altamente revisable (León 2009).

En tercer lugar, la maleabilidad del modelo se explica por la baja descentralización de los ingresos, que ha hecho que los gobiernos autonómicos dependieran durante un largo tiempo de las transferencias del gobierno central para financiar sus competencias. La opción de aumentar los ingresos a través de mayores transferencias es menos costosa políticamente que endeudarse o pedir impuestos (especialmente teniendo en cuenta que la autonomía fiscal de las comunidades autónomas fue baja durante un tiempo y que los impuestos cedidos tenían poca capacidad de recaudación). Esto explica que los gobiernos autonómicos hayan tenido poco que arriesgar al presionar periódicamente para revisar el sistema. Sobre todo, si tenemos en cuenta que cada modelo nuevo de financiación garantizaba que ningún territorio perdiera dinero respecto al sistema anterior (León-Alfonso 2007).

Una cuarta característica que hace que los costes de revisar el modelo hayan sido bajos es el papel de la bilateralidad en el proceso de negociación, pues aunque

5 Fundamentalmente hasta que se traspasó la sanidad a las diez CCAA de vía lenta, en diciembre de 2001.

las decisiones sobre financiación se toman en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (órgano multilateral) donde el gobierno central dispone de la mayoría de votos, los acuerdos deben ser ratificados en comisiones bilaterales⁶. Si las comisiones bilaterales no lo aprueban, entonces la comunidad autónoma sigue financiándose con el modelo anterior, como ha ocurrido en distintas ocasiones. Esto supone una ventaja para aquellos gobiernos autonómicos que disponen de una mayor capacidad de presión política, bien por su papel en la conformación de mayorías parlamentarias o debido a su vínculo partidista con la formación que dirige el ejecutivo nacional.

Por último, la desigual financiación entre el régimen común y el foral también ha sido importante en la revisión periódica del sistema. El modelo foral proporciona a País Vasco y a Navarra una financiación por habitante muy superior a la del resto de comunidades autónomas y además las comunidades forales no contribuyen a las transferencias de nivelación, sobre las que hablaremos más adelante. Estas diferencias han impulsado demandas de revisión del sistema por parte de algunas comunidades autónomas, lideradas por Cataluña, que aspiran a una mejora de su financiación y a mayor autonomía sobre sus ingresos. Dicho de otra manera, la asimetría existente entre el modelo foral y el común ha sido uno de los motores de las reformas periódicas del sistema. Como señalan algunos estudios, las percepciones de injusticia en los modelos de financiación pueden acabar en reformas periódicas y en una mayor inestabilidad del sistema (OECD 2021:64).

La última pregunta que cabe formularse respecto a la revisión periódica del modelo de financiación en España es si esos cambios son beneficiosos o perjudiciales para el sistema. Por un lado, la revisión del modelo cada cierto tiempo supone un desgaste político para los actores implicados, debido a los desacuerdos que emergen durante la negociación entre los gobiernos autonómicos y entre estos y el gobierno central. Además, los expertos recomiendan el establecimiento de un sistema de reglas claras de reparto para que los gobiernos subnacionales cuenten con una financiación que sea predecible y estable (OECD 2021:64). Finalmente, los continuos cambios en el modelo lastran la capacidad de los gobiernos autonómicos de planificarse en el medio y largo plazo, especialmente si el modelo que se diseña, como pasó en el 2009, es muy sensible al ciclo económico.

Por otro lado, al menos durante una primera etapa, la revisión periódica del sis-

6 En algunas ocasiones la revisión de los modelos no se ha llegado a aplicar en los territorios que la rechazaron y éstos siguieron financiándose durante un tiempo según el modelo anterior (Extremadura, Galicia y Castilla-León no ratificaron el acuerdo de 1993 y en 1996 Andalucía, Castilla la Mancha y Extremadura no aprobaron el nuevo modelo) (León-Alfonso 2007: 171).

tema de financiación era necesaria, pues ni la Constitución ni la LOFCA proporcionaban una regulación detallada sobre el diseño del sistema, por lo que las revisiones y los acuerdos periódicos permitían adaptar el modelo a los trasposos, más tarde al proceso de equiparación competencial y también ir resolviendo los problemas técnicos y desajustes identificados en cada modelo. Las decisiones sobre la financiación durante el “periodo transitorio”, de naturaleza más discrecional y ad-hoc, se sustituyeron en 1986 por un sistema de reparto más predecible y estructurado, que rige en la actualidad, y que gira alrededor de una fórmula de reparto, como se verá en la siguiente sección. Las reformas han permitido mejoras técnicas en el modelo, pero estas siguen coexistiendo con una estructura que sigue siendo compleja y poco clara y con un proceso de negociación que, al dirimirse en el primer nivel político, comporta un importante desgaste para todos los participantes.

¿Cuál es el esqueleto básico de la financiación autonómica?

Aunque desde que se aprobó el primer modelo de financiación en 1986 se han aprobado distintos modelos (León 2015), el esqueleto fundamental de todos ellos cuando se negocian es similar y puede resumirse en el siguiente listado de decisiones:

1. Volumen total de recursos: determinar primero cuánto dinero se va a repartir globalmente entre todas las comunidades autónomas de régimen común;
2. Necesidades de gasto: definir cuánto necesita cada una para financiar sus competencias;
3. Ingresos y transferencias de cada región: calcular cuánto ingresan las comunidades autónomas por impuestos propios, compartidos y cedidos y cuántas transferencias necesitan (la diferencia entre necesidades de gasto y los ingresos por impuestos propios y cedidos)
4. Reglas adicionales: reglas de modulación, de mínimos y fondos ad-hoc (normalmente para conseguir el acuerdo de todos los gobiernos autonómicos).
5. Evolución del sistema

Veamos con más detalle cada una de estas decisiones y cómo se plasman en el sistema de financiación actual:

1. **Volumen total de recursos.** Lo primero que se decide es cuánto dinero va a distribuirse bajo el nuevo modelo (lo que se denomina la “restricción inicial”). Esta cantidad suele ser el resultado de los recursos del modelo de financiación anterior más algunos fondos adicionales, como subvenciones que hasta ese momento se habían transferido por separado y que se acaban incorporando al total de la financiación, o un aumento de los fondos por parte del gobierno central. Por ejemplo, en la última revisión del modelo, en el año 2009, el gobierno del entonces Presidente José Luis Rodríguez Zapatero aumentó en 11.000 millones el volumen de recursos a repartir entre las comunidades autónomas.

- 2. Necesidades de gasto de cada comunidad autónoma.** Para determinar qué parte del volumen total de recursos se lleva cada territorio se utiliza una fórmula que mide los factores que condicionan el gasto en la prestación de los servicios que tienen transferidos. Esa fórmula ha ido cambiando a lo largo del tiempo, como se verá a lo largo de la siguiente sección, pero el indicador con más peso en el reparto siempre ha sido la población.
- 3. Recursos de financiación.** Para financiar dichas necesidades, los gobiernos autonómicos disponen, por un lado, de instrumentos propios - tasas vinculadas a los servicios que tienen transferidos y tributos propios, cedidos⁷ y compartidos⁸ - y, por otro lado, las transferencias desde otras administraciones⁹. El modelo generalmente ha estado diseñado para que los ingresos propios (tasas y tributos) y las transferencias *igualen o nivelen* las necesidades de gasto de cada territorio. Por ejemplo, si una región necesita 100 unidades para prestar los servicios que tiene traspasados, pero solo genera 40 unidades a través de tasas e impuestos, entonces las transferencias deberán sumar 60 unidades^{10,11}. Las transferencias se llaman de *nivelación*¹² porque completan los recursos que las regiones no pueden cubrir a través de sus instrumentos impositivos, debido a que su desigual desarrollo econó-

7 Los tributos cuya recaudación está cedida completamente a las comunidades autónomas y además permiten cierta capacidad normativa son: el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT), los Tributos sobre el Juego, las tasas afectas a los servicios traspasados, el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos (IH). Además, tienen cedida totalmente la recaudación líquida del Impuesto sobre la Electricidad (sin competencias normativas).

8 La Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que asciende al 50% de los residentes en la comunidad autónoma y sobre las que tienen competencias normativas. Además, cuentan con la cesión del 50% de la recaudación líquida por Impuesto sobre el Valor Añadido y con la cesión del 58% de la recaudación líquida por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco. Sobre estas cesiones de la recaudación líquida no existen competencias normativas.

9 En la actualidad, algunas comunidades autónomas cubren totalmente sus necesidades de gasto con los ingresos propios.

10 Así se financian las competencias que comparten todas las comunidades autónomas. Las competencias que solo han sido descentralizadas a ciertas regiones (como la policía autonómica en Cataluña) se financian de manera separada y a través de subvenciones condicionadas (es decir, el gobierno regional no puede dedicar esos recursos a otras partidas de gasto) (CE 2017: 68).

11 Para evitar comportamientos oportunistas por parte de los gobiernos autonómicos las transferencias se calculan como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad normativa de los impuestos cedidos (y no la recaudación real). Si no se hiciera de esta manera, las haciendas autonómicas no tendrían incentivos a aumentar los ingresos a través de una mejor gestión o mayor recaudación de los tributos, pues lo que no recaudaran sería compensado por transferencias (León-Alfonso 2007: 179). No obstante, como se verá más adelante, existen deficiencias en el cálculo normativo de los impuestos (ver nota a pie de página 14).

12 Estas transferencias son incondicionadas, lo que significa que los gobiernos autonómicos pueden decidir libremente cómo y dónde gastar el dinero que reciben de la administración central en forma de transferencias. Los recursos destinados a financiar la Sanidad fueron condicionados hasta la reforma del modelo del 2001, donde pasaron a integrarse en el conjunto de financiación incondicionada.

mico hace que no todas posean la misma capacidad de generar ingresos. El objetivo es que las comunidades autónomas puedan proporcionar servicios con niveles de calidad similares a igual esfuerzo fiscal. No obstante, como se analizará en la siguiente sección, el aspecto más controvertido del modelo actual de financiación estuvo relacionado con el grado de nivelación del sistema (si se debía nivelar todas las necesidades de gasto o solo un porcentaje de las necesidades de gasto).

4. **Ajustes finales del modelo.** Aunque en teoría el reparto de los fondos viene determinado por las necesidades de gasto, en todos los modelos se han introducido ajustes adicionales que acaban distorsionando la distribución inicial que la fórmula determina. Existe, por ejemplo, la “garantía de mínimos”, por la cual ninguna comunidad autónoma puede perder recursos con el nuevo sistema de financiación respecto al anterior modelo. También se han añadido reglas de modulación (límites inferiores y superiores en la evolución de los recursos con la aplicación del nuevo modelo). Estos ajustes introducen un sesgo favorable al mantenimiento del *statu-quo* y explican por qué el sistema arrastra una gran inercia en el reparto de recursos. Por último, también se han creado fondos *ad-hoc* (a veces con objetivos contrapuestos) para conseguir el acuerdo unánime de los gobiernos autonómicos. Por ejemplo, en la negociación del modelo actual se establecieron dos fondos *ad-hoc*, que garantizaban recursos adicionales en ciertas regiones. El resultado de todo ello es, por un lado, que el proceso que determina la financiación de cada comunidad autónoma acaba siendo más complejo y menos transparente y, por otro, que las diferencias en la financiación por habitante entre comunidades autónomas resultan poco justificables.
5. **Evolución del sistema.** El sistema actual se actualiza según los Ingresos Tributarios del Estado, los cuales dependen en gran medida de la variación en el PIB.

El cuadro 1 recoge las principales características del modelo actual y en ella pueden identificarse 4 elementos principales del esqueleto de la financiación antes señalados: la restricción inicial (1) en la primera columna del cuadro; la fórmula para el cálculo de las necesidades de gasto (2) en la segunda columna, los instrumentos para financiar el gasto (3) en la tercera columna; y los ajustes adicionales (4) en la segunda fila de la tercera columna: fondo de cohesión y fondo de competitividad.

Cuadro 1. El sistema de financiación aprobado en 2009

Restricción inicial (necesidad global de financiación)	Cómo se calculan necesidades de gasto de cada CA	Recursos de financiación
<ul style="list-style-type: none"> + Recaudación tributaria normativa (por tributos cedidos y compartidos) en 2009 + Transferencias recibidas en 2009 bajo sistema anterior (Fondo de Suficiencia y Garantía Sanitaria) + Nuevos recursos aportados por la administración central (repartidos esencialmente según población) + Coste de los servicios transferidos después del 2009 	<p>Necesidades de gasto en servicios esenciales (NGE): educación, sanidad y servicios sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Población protegida equivalente en Sistema Nacional de Salud: 38% - Población: 30% - Población 0-16: 20,5% - Población > 65: 8,5% - Superficie 1,8% - Dispersión: 1,6% - Insularidad: 0,6 	<p>Servicios esenciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> + 75% de la recaudación (normativa) de las CCAA por impuestos cedidos y compartidos + Fondo de Garantía (positivo si NGE > 75% de la recaudación normativa y negativo si NGE < 75% de la recaudación normativa) + 25% recaudación normativa + Fondo de Suficiencia FS = Necesidad global de financiación - (25% recaudación normativa + Fondo de Garantía) <hr/> <p>Reglas de modulación:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Fondo de Competitividad + Fondo de Cohesión

Fuente: León (2015:157)

Novedades que introdujo el modelo actual de financiación

Una novedad importante del modelo del 2009 que, como se verá más adelante, generó mucha controversia durante el proceso de negociación, es que las necesidades de gasto se calculan sobre tres servicios esenciales (educación, sanidad y servicios sociales). Así, la nivelación (el mecanismo de *cierre* entre gastos e ingresos) se plantea por primera vez sólo sobre las necesidades de gasto vinculadas a esos servicios (se nivela, *en teoría*, parcialmente aunque en la práctica no es así). Veamos cómo.

Por un lado, el Fondo de Garantía (ver columna tercera del cuadro 1) nivela la diferencia entre los ingresos por impuestos (el 75% de la recaudación teórica por impuestos cedidos y compartidos) y las necesidades de gasto en los servicios esenciales (siempre y cuando las necesidades de gasto sean mayores que los ingresos normativos¹³). Por otro lado, esa nivelación parcial queda desactivada por el Fondo de Suficiencia y en la práctica la nivelación del modelo vuelve a ser *total*, como en sistemas anteriores. Esto ocurre porque a la financiación del Fondo de Garantía se suma el 25% de la recaudación normativa¹⁴ y, si con esas dos fuentes de ingresos la comunidad autónoma no cubre sus necesidades *globales* de financiación (no solo las necesidades vinculadas a los servicios esenciales), entonces recibe el Fondo de Suficiencia. Dicho de otra manera: aunque el Fondo de Garantía opera como una transferencia de nivelación parcial, el Fondo de Suficiencia completa la nivelación total (la diferencia entre las necesidades *globales* de financiación y la financiación obtenida por impuestos y por el propio Fondo de Garantía). Esta diferencia entre cómo opera el sistema en teoría y en la práctica es muy importante porque es muy probable que la cuestión de la nivelación parcial vuelva a ser un aspecto crucial en la negociación del próximo modelo de financiación.

13 Es decir, si los ingresos normativos son mayores que las necesidades de gasto, entonces el Fondo de Garantía es negativo (ver columna tercera del cuadro 1).

14 Recaudación normativa significa que no es la recaudación real, sino la que se calcula asumiendo que todas las CCAA aplican los mismos tipos impositivos y todas son igual de eficientes en la gestión de los impuestos que recaudan directamente (CE 2017:5). No obstante, los expertos alertan sobre las deficiencias existentes en el cálculo normativo de los ingresos tributarios y la necesidad de revisarlo porque tiende a sobrevalorar los recursos realmente disponibles por parte de los gobiernos autonómicos (CE 2017:8).

La **segunda novedad importante** del modelo del 2009 y vigente en la actualidad es que avanzó de manera significativa en la descentralización fiscal en dos sentidos: en la ampliación del porcentaje de tributos compartidos y en un incremento de la capacidad normativa de los gobiernos autonómicos sobre esos tributos. El porcentaje de cesión se eleva desde el 33% y 35% en el caso del IRPF e IVA respectivamente hasta el 50% y, en el caso de los impuestos especiales, pasa del 40% al 58%. En el IVA y en los impuestos especiales los gobiernos autonómicos carecen de competencias normativas, no así en el IRPF, que representa la principal fuente de financiación de los gobiernos autonómicos. Con la reforma del 2009 éstos aumentan su capacidad normativa sobre los tipos impositivos del IRPF y pueden modificar las cuantías asociadas a los mínimos personales y familiares (hasta un 10% de desviación en relación a las cuantías fijadas en la normativa estatal)(BOE 2009:41). Como se verá en la siguiente sección, aunque este es seguramente el avance más importante introducido por el sistema de financiación que opera en la actualidad, sigue presentando algunas limitaciones.

Aspectos mejorados y mejorables de la financiación

Uno de los aspectos más criticados de los distintos modelos de financiación ha sido cómo se ha diseñado la fórmula que debe calcular las necesidades de gasto. Los expertos y algunos de los políticos que participaron en las negociaciones reconocen que generalmente la fórmula no *origina* el reparto de los costes, sino que es más bien *el resultado* de una cantidad que es negociada de manera bilateral (Castells et al. 2005, Ruiz-Huerta y Herrero 2005, León-Alfonso 2007). Esa lógica política explica que en modelos pasados se introdujeran en la fórmula variables que no estaban contempladas en la ley de financiación (como la insularidad, el número de áreas administrativas o el tamaño de la región) o que se incluyese un indicador de pobreza relativa (ya desaparecido) cuya incorporación era cuestionable, pues la pobreza no tiene por qué condicionar el coste en la provisión de los servicios.

A pesar de ello, la fórmula que calcula las necesidades de gasto ha ido mejorado a lo largo del tiempo. En el modelo actual los indicadores para medir qué factores condicionan el gasto en la prestación de servicios son más adecuados que en el pasado, como la estructura de la población por grupos de edad o la población en edad escolar. No obstante, sigue siendo una fórmula relativamente compleja si la comparamos con las de otros países (en Canadá, por ejemplo, el único criterio de reparto es la población). Los expertos recomiendan mantener la estructura básica de la fórmula actual con algunos cambios en las variables que se utilizan y la creación de una comisión técnica independiente de los gobiernos central y autonómicos para analizar cómo calcular las necesidades de gasto (CE 2017:67). Estas comisiones existen en otros países¹⁵ y con su creación se pretende asegurar que los criterios técnicos predominen sobre los políticos a la hora de estimar los costes en la prestación de los servicios. Un problema con el cálculo de las necesidades de gasto es que éstas no se actualizan según la evolución de los indicadores demográficos, sino que el sistema se actualiza dependiendo de la evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), un indicador que

15 En Australia es una comisión de expertos independientes quienes deciden sobre el cálculo de las necesidades de gasto (De la Fuente y Gundín, 2007: 37).

depende en gran medida del PIB. Ello hace que la financiación no se acomode al desarrollo demográfico (con su correspondiente efecto en los coste de provisión de los servicios) que se haya producido en la región durante el periodo en el que el sistema esté vigente, como ha ocurrido desde que se aprobó el actual sistema de financiación (Zabalza 2016).

Finalmente, hay que tener en cuenta que, aunque se introduzcan en la fórmula indicadores más precisos para calcular las necesidades y los costes de cada gobierno autonómico, el sistema no mejorará si se mantienen las llamadas reglas de modulación (límites inferiores y superiores en la evolución de los recursos), la garantía del statu-quo (ninguna comunidad pierde recursos con la reforma del modelo de financiación) o la creación de fondos ad-hoc. Estas reglas y fondos adicionales hacen que en el reparto final las diferencias en financiación por habitante entre las regiones de régimen común sean poco justificables, pues no existe un criterio claro que guíe la distribución de los recursos. La complejidad del modelo de financiación y la opacidad en sus resultados son dos de los problemas más importantes que ninguna de las reformas hasta ahora ha resuelto.

El segundo avance en la evolución del modelo de financiación es el aumento de la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos. A lo largo del tiempo se ha incrementado el porcentaje de ingresos autonómicos que proviene de impuestos cedidos y compartidos y también ha aumentado la capacidad normativa, de gestión y de inspección de los gobiernos sobre algunos de esos impuestos. Además, desde que se aprobó el actual sistema de financiación en 2009 también se han cedido a las CCAA nuevos impuestos creados recientemente (CE 2017:10)¹⁶. Sin embargo, como los impuestos cedidos completamente tienen una limitada capacidad de recaudación y los gobiernos autonómicos carecen de competencias normativas sobre el IVA y los impuestos especiales (se trata simplemente de participaciones territorializadas), en realidad es el IRPF autonómico el único impuesto que permite a los gobiernos autonómicos determinar el tamaño de su presupuesto. Así, los instrumentos fiscales en manos de las comunidades autónomas siguen siendo insuficientes porque éstas no pueden decidir sobre una parte importante de los ingresos tributarios (Pérez 2020:41).

La corresponsabilidad fiscal ha sido una demanda en la que coincidieron expertos y algunos representantes políticos durante las distintas reformas del modelo de financiación (León 2009). Ante la posibilidad de reformarse el modelo actual,

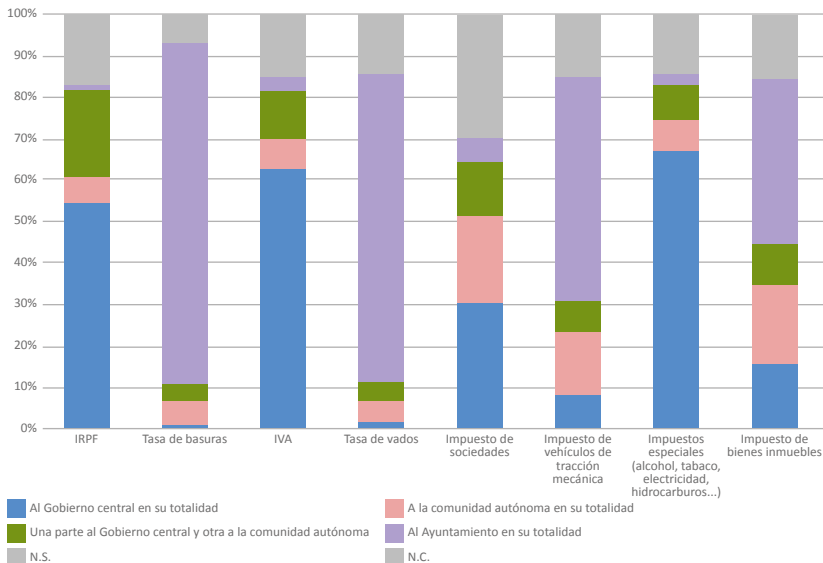
¹⁶ Se han cedido los rendimientos del Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito y parte de los del Impuesto sobre Actividades de Juego.

no obstante, el Informe del Comité de Expertos para la Reforma del Modelo de Financiación señaló que las próximas modificaciones no deberían centrarse tanto en un aumento de la cesión sino en una mejor gestión de los impuestos, por ejemplo armonizando las bases imponibles y liquidables de los tributos cedidos total o parcialmente (lo que restringiría la capacidad normativa autonómica a las escalas o tipos de gravamen y posiblemente a las deducciones o bonificaciones de la cuota (CE 2017:55)). También se propone que los gobiernos autonómicos puedan decidir de manera colegiada los tipos de un tramo autonómico del IVA y de los impuestos especiales, gestionándolos de manera separada del tramo estatal (CE 2017:16).

La corresponsabilidad fiscal es necesaria tanto por motivos políticos (de control democrático) como de eficiencia económica. La descentralización fiscal contribuye a dotar de mayor claridad al reparto de competencias en el sistema autonómico, al concentrar más responsabilidades sobre los impuestos en el nivel de gobierno – el regional – que soporta las principales responsabilidades sobre el gasto. La claridad de responsabilidades es un requisito esencial en el control de la actividad de los políticos por parte de los ciudadanos. Si éstos últimos son incapaces de discernir qué relación hay entre los impuestos que pagan y los costes y beneficios de esas decisiones sobre los servicios que reciben de cada administración, su capacidad para premiar o castigar la acción del gobierno se debilita. Como puede observarse en el gráfico 1, los últimos datos disponibles (año 2017) sobre la percepción ciudadana de la distribución de los ingresos entre los distintos niveles de la administración indican que todavía una gran mayoría de ciudadanos desconoce que el IRPF es un impuesto compartido entre la administración central y las autonómicas.

Una de las propuestas para mejorar la claridad de responsabilidades impositivas en el Estado Autonómico es que los tramos estatal y autonómico de los impuestos compartidos apareciesen nítidamente separados en los impresos tributarios y facturas (CE 2017:50). Además, la reforma del sistema de entregas a cuenta también podría contribuir a una mejor conexión entre las decisiones que toman los gobiernos y su impacto sobre el presupuesto autonómico. Las entregas a cuenta son adelantos de pagos basados en las estimaciones que hace la administración central sobre la recaudación de los impuestos cedidos y sobre la asignación de fondos (el de Garantía y el de Suficiencia). Los gobiernos autonómicos reciben la liquidación definitiva de la recaudación dos años después de que se hayan realizado dichas entregas a cuenta. Este sistema hace que los ingresos que reciben los gobiernos autonómicos estén aislados de la coyuntura

Gráfico 1. Percepción de la distribución de ingresos entre las administraciones públicas



económica y, por lo tanto, retrasa la reacción de los mismos ante una previsible caída en los ingresos^{17,18}.

Además, el sistema de entregas a cuenta produce un desajuste temporal entre las decisiones de los parlamentos autonómicos y sus consecuencias económicas. Un cambio en el sistema de entregas a cuenta haría más visible para la ciudadanía la relación entre las decisiones tributarias de sus gobiernos autonómicos y los costes y beneficios de esas decisiones (Coldeforns y Monés 2022:37) y, por lo tanto, facilitaría la rendición de cuentas de estas decisiones en los procesos electorales (León 2015, capítulo 8).

Además de la dimensión política, la corresponsabilidad fiscal es importante porque limita las tentaciones de los gobiernos regionales de incurrir en un comport-

17 Durante la crisis del 2008, el sistema de entregas a cuenta contribuyó a retrasar el ajuste fiscal por parte de los gobiernos autonómicos, pues la caída de los ingresos no se produjo hasta el ejercicio de 2010 (ver León 2015, capítulo 5).

18 En el caso de la crisis del Covid, el gobierno central optó por mantener las entregas a cuenta calculadas con previsiones anteriores a la crisis para favorecer los ingresos autonómicos, además de aportar recursos adicionales en forma de transferencias extraordinarias no retornables (De la Fuente 2023:2).

tamiento fiscal irresponsable (gastando o endeudándose en exceso). Esto ocurre cuando en sus decisiones sobre el gasto no interiorizan el coste que supone tener que pedir impuestos para financiarlos. Cuando el gasto se financia a través de transferencias, las decisiones de gasto de los gobiernos autonómicos no incorporan los costes de generar los ingresos (soportados por la administración central, que es quien recauda la mayor parte de los impuestos con los que se financian las transferencias), por lo que es más probable que incurran en un gasto excesivo, especialmente si las regiones esperan ser rescatadas por el gobierno central cuando existen problemas de endeudamiento. Esto se conoce técnicamente como una “restricción presupuestaria blanda”.

Este tipo de restricción presupuestaria no solo depende del volumen de ingresos de los gobiernos autonómicos que provienen de sus propios impuestos. También de otras condiciones del sistema de financiación, como por ejemplo el establecimiento de mecanismos de liquidez. Los expertos señalan que el Fondo de Liquidez Autonómico, al convertirse en un mecanismo de financiación permanente, crea un problema de riesgo moral al financiar las desviaciones de déficit de los gobiernos autonómicos (CE 2017, Colldeforns y Monés 2022:19). Otros académicos también aluden al debilitamiento de la responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas como consecuencia de las transferencias extraordinarias no retornables aportadas por el gobierno central durante la crisis del Covid (De la Fuente 2023:2). Los expertos proponen generalmente eliminar esos mecanismos de liquidez de manera gradual y con una reestructuración de deuda lo más amplia posible y adecuada a la situación de cada CA posible, y con total transparencia (Colldeforns y Monés 2022:20). Sin embargo, resulta evidente que no existe un amplio consenso sobre cómo resolver la deuda autonómica y las posiciones de los expertos oscilan entre aquellos que alertan del posible riesgo moral asociado a una rebaja de los compromisos de deuda, y quienes sugieren que es necesario reestructurar la deuda de las comunidades autónomas a través de una reducción de la misma (CE 2017:94).

La negociación política de la financiación

Como se comentaba más arriba, el cálculo de las necesidades de gasto y el grado de nivelación del sistema son las cuestiones más importantes del modelo de financiación. Como tal, el diseño de estos instrumentos también se ha convertido en una de las principales fuentes de desacuerdo durante la negociación del modelo. Según lo expuesto anteriormente, desde el año 1986 el reparto viene determinado por una fórmula cuyos indicadores y sus correspondientes ponderaciones han estado sujetos a la negociación política. El desacuerdo sobre cómo debe calcularse el coste de la provisión de los servicios es previsible, dada la heterogeneidad entre comunidades autónomas en sus características geográficas y poblacionales. Como el diseño de la fórmula determina los gastos atribuibles a cada territorio, durante cada proceso de negociación los gobiernos autonómicos presionan para introducir en la fórmula los indicadores más favorables a sus intereses¹⁹.

Las modificaciones del diseño de la financiación a lo largo del tiempo y la propia evolución general del modelo autonómico han transformado a su vez las dinámicas de la negociación política. A continuación, se señalan los cambios más relevantes que van a caracterizar la futura negociación del modelo de financiación.

En primer lugar, la evolución del modelo tiende a profundizar las divisiones entre comunidades ricas y pobres. Como se comentaba más arriba, los distintos modelos de financiación han evolucionado hacia una mayor corresponsabilidad fiscal. El resultado es que el porcentaje que las transferencias representan sobre el total de la financiación de las comunidades autónomas se ha ido reduciendo a lo largo del tiempo, mientras que ha aumentado el de los recursos generados a través de impuestos cedidos y compartidos. Sin embargo, no todas las regiones dependen en igual medida de las transferencias.

Cuando la descentralización de los ingresos era baja, todas las regiones dependían en mayor o menor medida de las transferencias de la administración central.

¹⁹ Por ejemplo, las regiones con baja densidad de población han argumentado en el pasado que dicha condición encarece la provisión de servicios, y así han conseguido introducir la dispersión de población como una de las variables en la fórmula que calcula las necesidades de gasto. De la misma manera, las regiones isleñas han ganado la inclusión en la fórmula de la variable de insularidad.

Ahora no ocurre lo mismo, puesto que algunos territorios más ricos son capaces de financiar todo su gasto a través de los impuestos cedidos y compartidos, mientras que otros siguen siendo muy dependientes de las transferencias, al no poder generar suficientes recursos a través de sus ingresos propios. Dicho de otra manera, la mayor descentralización de los impuestos ha intensificado el debate entre las comunidades ricas y pobres, por dos motivos. Por un lado, las transferencias se han convertido en un mecanismo esencial de financiación para el grupo de comunidades más pobres (pues sin ellas no pueden cubrir las necesidades de gasto asociadas a la prestación de servicios), por lo que éstas son muy sensibles a cómo se diseñen estos fondos.

Por otro lado, la naturaleza de la nivelación (cómo se cubre el desfase entre lo que necesitan los territorios y lo que generan a través de tasas e impuestos cedidos) ha cambiado a lo largo del tiempo. En los primeros modelos la igualación se producía de manera vertical (transferencias desde la administración central a las comunidades autónomas). La gestión y recaudación de la mayor parte de los ingresos era centralizada, y el gobierno utilizaba esos ingresos para cubrir mediante transferencias la diferencia entre lo (poco) que ingresaban los territorios a través de tasas e impuestos cedidos y sus necesidades de gasto. En cambio, el aumento de la descentralización de los ingresos en los dos últimos modelos de financiación ha hecho que la nivelación tenga una naturaleza más horizontal (de unos territorios a otros) porque en la actualidad una gran parte de los ingresos que se utilizan para financiar las transferencias se gestiona y recauda en las comunidades autónomas.

El resultado de estos cambios es que se ha hecho más visible el proceso de redistribución de recursos entre territorios y, en especial, el papel de las regiones con renta per cápita más alta en la provisión de recursos para financiar a los territorios de menor renta. Esto no significa que el sistema sea más igualador, sino simplemente que los protagonistas de la nivelación han cambiado, restando relevancia al papel de la administración central y dando mayor visibilidad al de las haciendas territoriales.

El segundo cambio que se ha producido a lo largo de tiempo como consecuencia de la evolución del Estado Autonómico es que los intereses territoriales han ganado peso frente a la alineación partidista en el proceso de negociación. Los procesos de reforma de la financiación han estado tradicionalmente coordinados por los partidos políticos de ámbito estatal. Sigue siendo habitual que tanto el Partido Popular como el PSOE se reúnan con sus representantes autonómicos

para coordinar la negociación de los asuntos que se debaten en el pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Sin embargo, las demandas específicas de cada región (definidas en gran parte por el nivel de desarrollo de la región) han ganado peso frente al alineamiento partidista. Esto, por un lado, puede contribuir a desactivar las situaciones de “bloqueo” partidista en la negociación (cuando territorios de un mismo color político se coordinan en contra de la iniciativa propuesta por la administración central gobernada por otro partido) y a debilitar los bloques ideológicos que vertebran las dinámicas electorales e institucionales de la política española. Por otro lado, la pérdida de los partidos de ámbito estatal de su capacidad para coordinar posiciones más allá de los intereses específicos de cada región también aumenta los costes de la negociación para el partido que lidere las negociaciones desde la administración central. Estos partidos no solo deben gestionar las demandas de las regiones donde no gobiernan sino también la propia heterogeneidad de intereses en las regiones en cuyo ejecutivo participan.

En tercer lugar, la fragmentación del sistema de partidos nacional y autonómico desde 2015 abrió una oportunidad para mejorar las relaciones intergubernamentales de naturaleza vertical (gobierno central y comunidades autónomas), pues en sistemas fragmentados las alianzas entre actores de distinto signo ideológico y, por lo tanto, las concesiones políticas, son más necesarias para la formación de gobiernos y de mayorías parlamentarias (León 2017). Sin embargo, esa oportunidad parece haberse perdido. La mayor flexibilidad en la negociación y la consecución de alianzas plurales que suelen asociarse a un entorno más fragmentado ha quedado soterrada por el aumento de la polarización entre partidos y la profundización de los bloques ideológicos. Así, aunque el mayor número de partidos tanto a nivel nacional como autonómico ha desembocado en gobiernos minoritarios y de coalición, las alianzas políticas se han estructurado dentro de bloques ideológicos, por lo que la mayor fragmentación no ha desembocado en una mayor diversificación de alianzas, lo que podría haber contribuido a aumentar la cooperación entre administraciones autonómicas o entre éstas y la administración central.

Aspectos cruciales del modelo en su próxima reforma

Los aspectos fundamentales en la futura negociación del modelo de financiación autonómica seguramente tendrán que ver con *qué se quiere igualar* en la financiación, con *cuánto se quiere igualar* y con el volumen total de recursos destinados al nuevo modelo.

En primer lugar, *qué se quiere igualar* tiene que ver con cuáles van a ser las variables (y con qué ponderación) que van a formar parte de la fórmula que calcula las necesidades de gasto. Si la única variable de esa fórmula fuera la población, como en Canadá, entonces lo que se igualaría sería fundamentalmente la financiación por habitante. No obstante, en el modelo actual la fórmula incluye otros indicadores que también afectan al gasto en la provisión de servicios (como la dispersión de la población o la insularidad), por lo que el sistema intenta igualar la financiación por habitante *ajustado* (es decir, teniendo en cuenta otras variables que también afectan al gasto, además de la población).

Elegir entre igualar la financiación por habitante y la financiación por habitante ajustado introduce un dilema entre claridad y precisión de la estimación. Si se optase por la variable de población como única variable para calcular cuánto necesita cada comunidad autónoma, entonces el criterio de reparto sería claro y transparente, pero se perdería precisión a la hora de tener en cuenta otros factores que pueden encarecer la prestación de los servicios en algunos territorios. Por el contrario, si se introducen otros indicadores en la fórmula, como viene siendo habitual, ésta puede llegar a ser más precisa en la medición de las necesidades de gasto, pero se pierde claridad en el diseño y es más probable que su diseño acabe estando sujeto a la negociación política.

En la actualidad, los gobiernos autonómicos responden de manera distinta a la pregunta sobre qué se quiere igualar. Los gobiernos de Canarias y Baleares, por ejemplo, han propuesto recientemente una población ajustada por insularidad y población flotante (turistas), y además Canarias demanda recuperar un indicador de pobreza relativa (un indicador que, como se señaló más arriba, es cuestionable

como criterio de medición de las necesidades de gasto)²⁰. Por otro lado, Castilla la Mancha ha reclamado la aplicación de criterios de envejecimiento, dispersión territorial y orografía. Las comunidades con más población quieren que se dé prioridad al número de habitantes, y sobre esa demanda se sostiene la alianza entre Andalucía y Murcia (PP) con la Comunidad Valenciana (PSOE)²¹. La última propuesta del gobierno central para la reforma del modelo indica que la fórmula de reparto puede ganar en complejidad, pues la idea del gobierno central es incluir más variables para medir las necesidades de gasto de cada territorio²². Por su parte, los expertos consideran que el cálculo de las necesidades de gasto debería tener en cuenta el impacto en el coste de la provisión de servicios que tienen las diferencias en niveles de precios y de salarios entre comunidades autónomas (CE 2017:72).

En segundo lugar, otra de las cuestiones que generó más controversia en la negociación del actual sistema de financiación, como señalábamos con anterioridad, tiene que ver con el alcance de la nivelación o igualación de recursos a través de transferencias. ¿Se han de nivelar todas las necesidades de gasto como de forma implícita se venía haciendo en los modelos anteriores al actual? ¿O sólo debe igualarse el gasto en los servicios esenciales (sanidad, educación y servicios sociales)? Si solo se igualan los servicios esenciales ¿qué ocurre con la financiación del resto de servicios? Como se comentaba más arriba, el sistema actual opera en teoría de una manera y en la práctica de otra. Aunque el modelo optase inicialmente por la nivelación parcial, intentando que la nivelación solo cubriera las necesidades en la provisión de servicios esenciales, con la introducción del Fondo de Suficiencia se acabaron teniendo en cuenta las necesidades globales de financiación, no sólo las de los servicios esenciales, por lo que en la práctica la nivelación era total. Además, para contentar a todos los actores implicados y conseguir el acuerdo, se añadieron fondos *ad-hoc* que acabaron dando lugar a los desajustes en el reparto de recursos que motiva la queja recurrente de algunas comunidades autónomas, como la Comunidad Valenciana.

Así, una decisión importante que deberá abordarse de nuevo en las negociaciones sobre la futura reforma es *cuánto se quiere igualar*, es decir, en qué medida se quieren reducir las diferencias de recursos entre los distintos territorios. Se

20 <https://www.europapress.es/islas-canarias/noticia-canarias-reclama-mas-peso-insularidad-incluir-pobreza-distribucion-financiacion-autonomica-20220131172437.html>

21 <https://elpais.com/espana/2022-04-18/un-modelo-de-financiacion-pendiente-de-definir-la-poblacion-ajustada.html>

22 <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdepremsa/notaspremsa/hacienda/Paginas/2021/031221-poblacion-ajustada.aspx>

trata de una decisión que debe producirse exclusivamente en el ámbito de la política, pues no existen argumentos económicos que justifiquen un determinado nivel de igualación, y ésta opera de manera muy distinta en países federales y descentralizados. En Australia el sistema opera igualando costes e ingresos, de manera parecida a como ocurre con el caso español, mientras que en Alemania la igualación de ingresos es limitada porque, aunque los *Länder* con una capacidad fiscal superior a la media reasignan una parte de sus ingresos a los que tienen una capacidad fiscal inferior a la media, también pueden apropiarse de sus propios ingresos por encima de cierto nivel de redistribución (Bosch y Durán 2008:142). Este asunto, que previsiblemente generará discrepancia entre los gobiernos autonómicos, también suscitó desacuerdos entre el grupo de expertos encargados de redactar una propuesta de modificación del sistema de financiación en el 2017²³. Un elemento de consenso entre los expertos, no obstante, es incluir a las comunidades forales en las transferencias de nivelación del sistema, a las que ahora no contribuyen (CE 2017:43).

Finalmente, es importante clarificar que la igualación total no implica una *igual* financiación por habitante ajustado. Esto es así porque el mecanismo de igualación opera sobre las necesidades globales de gasto de cada comunidad autónoma y estas necesidades, como se puede observar en la columna primera del Cuadro 1, se calculan en gran medida con las transferencias recibidas a través del sistema anterior y, por lo tanto, incorporan las desigualdades en financiación que se acumularan bajo el modelo previo. A ello hay que añadirle las reglas de modulación, que determinan las cantidades finales y que también contribuyen a mantener las desigualdades en financiación entre territorios.

Por último, el tercer tema importante en la negociación será el de la suficiencia financiera, o cómo el próximo sistema de financiación va a garantizar el equilibrio financiero a los gobiernos autonómicos. Como se explicó más arriba, en el modelo que se aprobó en el 2009 se pusieron 11.000 de euros adicionales en el sistema. En teoría, el diseño del modelo garantizaba un equilibrio financiero a partir del cálculo de las necesidades de gasto y la combinación de tributos y transferencias para cubrirlo que en él se estipulaban. Sin embargo, el equilibrio financiero se rompió durante la siguiente década a la aprobación del modelo, y ello tiene que ver con el impacto de la crisis económica a partir del 2010, la falta de autonomía de los gobiernos autonómicos en la gestión de los impuestos más importantes

23 Ver votos particulares del Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema de Financiación (2017).

(Pérez 2020) o los cambios demográficos que, como se explicó anteriormente, no se tienen en cuenta en la actualización del cálculo de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. La cuestión sobre cómo garantizar la suficiencia financiera y el origen de la falta de equilibrio financiero de las comunidades autónomas (si puede interpretarse como consecuencia de un comportamiento fiscal irresponsable o si se debe a deficiencias en el diseño del modelo de financiación) no suscita el consenso entre los expertos. Como señalan Colldeforns y Monés (2022) en esta misma serie de documentos, algunos creen que la suficiencia debe conseguirse con un reforzamiento de los instrumentos fiscales de las comunidades autónomas (CE 2017:p. 112 y ss.), mientras que otros creen que reforzar esos instrumentos es necesario pero no es suficiente (Pérez 2020:52). Aunque los expertos no se pongan de acuerdo respecto a esta cuestión, es muy probable que durante la negociación del próximo sistema de financiación la suficiencia financiera concite el consenso entre los líderes autonómicos cuyas demandas se concretarán, como lo hicieron en el pasado, en una petición común de aumento en el volumen global de recursos aportados al nuevo sistema.

Consideraciones finales

En el debate político en España existe un desajuste evidente entre el espacio que ocupa de manera recurrente el tema de la financiación autonómica y las dificultades para el ciudadano medio de comprender cuáles son las características del sistema y las fuentes de acuerdo y disenso en la negociación política sobre esta cuestión. Este documento intenta aportar claridad a dicho debate a partir de una descripción sencilla de la estructura del sistema de financiación, de una evaluación de las mejoras que las distintas revisiones del sistema han aportado y de los elementos que deberían revisarse en su diseño. La aproximación es, por lo tanto, fundamentalmente analítica. En la última parte del documento se reflexiona sobre la negociación política y los principales elementos de acuerdo y desacuerdo que seguramente emerjan en la futura revisión del sistema actual.

El sistema de financiación ha ido cambiando a lo largo del tiempo y, junto a estos cambios en el diseño, se ha producido también una transformación del entorno institucional en el que operan los actores políticos que participan en su negociación. La profundización de la descentralización del gasto y la descentralización de los ingresos, una de las más intensas y rápidas comparativamente (León 2012), ha sido la característica predominante de dicho entorno. Este proceso también ha estado acompañado de un aumento de la fiscalización del gobierno central de los presupuestos de las comunidades autónomas de régimen común a través de los mecanismos de liquidez que se pusieron en marcha tras la crisis económica del 2008 y de un periodo de paréntesis en la autonomía regional durante la crisis del Covid.

En líneas generales, sin embargo, es indudable que el poder territorial en España se ha ampliado durante las últimas décadas y que ha ganado peso gradualmente frente a los bloques partidistas, que antes representaban la principal fuente de organización de los intereses de la mayoría de gobiernos autonómicos. Esto, junto con la mayor fragmentación parlamentaria tanto nacional como autonómica, ha hecho más compleja la negociación del sistema de financiación, pues los partidos tienen más dificultades para disciplinar a sus barones territoriales alrededor de sus líneas programáticas. Una dificultad añadida a cualquier reforma importan-

te que se plantee sobre el modelo territorial en los próximos años, incluida la financiación autonómica, es el auge de un partido político, VOX, que ha ganado poder institucional - local y regional - con una agenda recentralizadora y contraria al modelo autonómico. La presencia de este partido ha contribuido a elevar la polarización política sobre la cuestión territorial iniciada con la deriva secesionista en Cataluña (Garmendia Madariaga y León 2020) y supone un desafío a los consensos básicos en torno a la organización territorial del poder político en España. Al alejamiento del gobierno de Cataluña de los principales órganos de negociación multilateral, parcialmente reconducido, se añade ahora la presencia en cualquier negociación relativa al Estado Autonómico de representantes políticos cuyo ideario pretende dismantelar esa estructura sobre la que necesariamente deben negociar. Resulta todavía una incógnita cómo los representantes de la derecha radical en los gobiernos autonómicos definirán su posición en la futura negociación de la financiación, si optarán por alinearse con los intereses de su comunidad autónoma, cuáles serán sus principales demandas, o si intentarán boicotear cualquier tipo de acuerdo. De lo que seguramente no cabe duda es de que, a pesar de lo urgente que es revisar el sistema de financiación, caducado desde hace más de un lustro y medio, y de la necesidad de corregir importantes desajustes en su funcionamiento, el proceso de negociación para abordar los cambios se desarrollará en condiciones más difíciles para la consecución de un acuerdo unánime en torno a un nuevo modelo.

Referencias

BOE (2009). Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican. Boletín Oficial del Estado, 305, 19/12/2009.

Bosch, Núria y José M Durán (2008). Fiscal federalism and political decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada, Edward Elgar Publishing.

Castells, A, et al. (2005). Las subvenciones de nivelación en la financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis de la situación actual y propuestas de reforma. Barcelona, Universitat de Barcelona.

CE (2017) Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica.

Colldeforns, Montserrat y M Antònia Monés (2022). “Apuntes para una reforma del sistema de financiación en clave federal “ Papers de la Fundació **172**.

De la Fuente, Ángel (2023). Las finanzas autonómicas en 2022 y entre 2003 y 2022, FEDEA.

Garmendia Madariaga, Amuitz y Sandra León (2020). ¿El fin del consenso territorial en España? Informe sobre la Democracia en España 2019, Fundación Alternativas: 25-48.

León, Sandra (2009). “¿ Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?” Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis) **128**(1): 57-87.

León, Sandra (2012). “How do citizens attribute responsibilities in multilevel states? Learning, biases and asymmetric federalism. Evidence from Spain.” Electoral Studies **31**(1): 120-130.

León, Sandra (2017). “Intergovernmental councils in Spain: Challenges and opportunities in a changing political context.” Regional & Federal Studies **27**(5): 645-665.

León, Sandra (2022) Comparative practices in fiscal management between governments: Experiences for the Philippines.

León, Sandra (coord.) (2015). La financiación autonómica: claves para comprender un (interminable) debate. Madrid, Alianza Editorial.

León-Alfonso, Sandra (2007). The Political Economy of Fiscal Decentralization. Bringing Politics to the Study of Intergovernmental Transfers Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms.

OECD (2021). Fiscal Federalism 2022 Making Decentralisation Work. Organisation for Economic Co-operation and Development. and OECD iLibrary. Paris, OECD

Pérez, Francisco (2020). Desequilibrio vertical en la financiación autonómica: causas y remedios Desafíos pendientes de la descentralización en España: suficiencia y autonomía tributaria. J. Martínez Vázquez and S. Lago-Peñas. Madrid, Xunta de Galicia e Instituto de Estudios Fiscales.

Ramallo Massanet, Juan y Juan Zornoza Pérez (1995). "Sistemas y modelos de financiación autonómica." Perspectivas del sistema financiero 51: 9-46.

Ruiz-Huerta, Jesús y A Herrero (2005). "La financiación de las comunidades autónomas españolas: evolución, situación actual y perspectivas de futuro." El Debate Político 3: 118-156.

Zabalza, Antoni (2016). La subfinanciación autonómica. El País.



Fundació
Rafael Campalans

www.fcampalans.cat