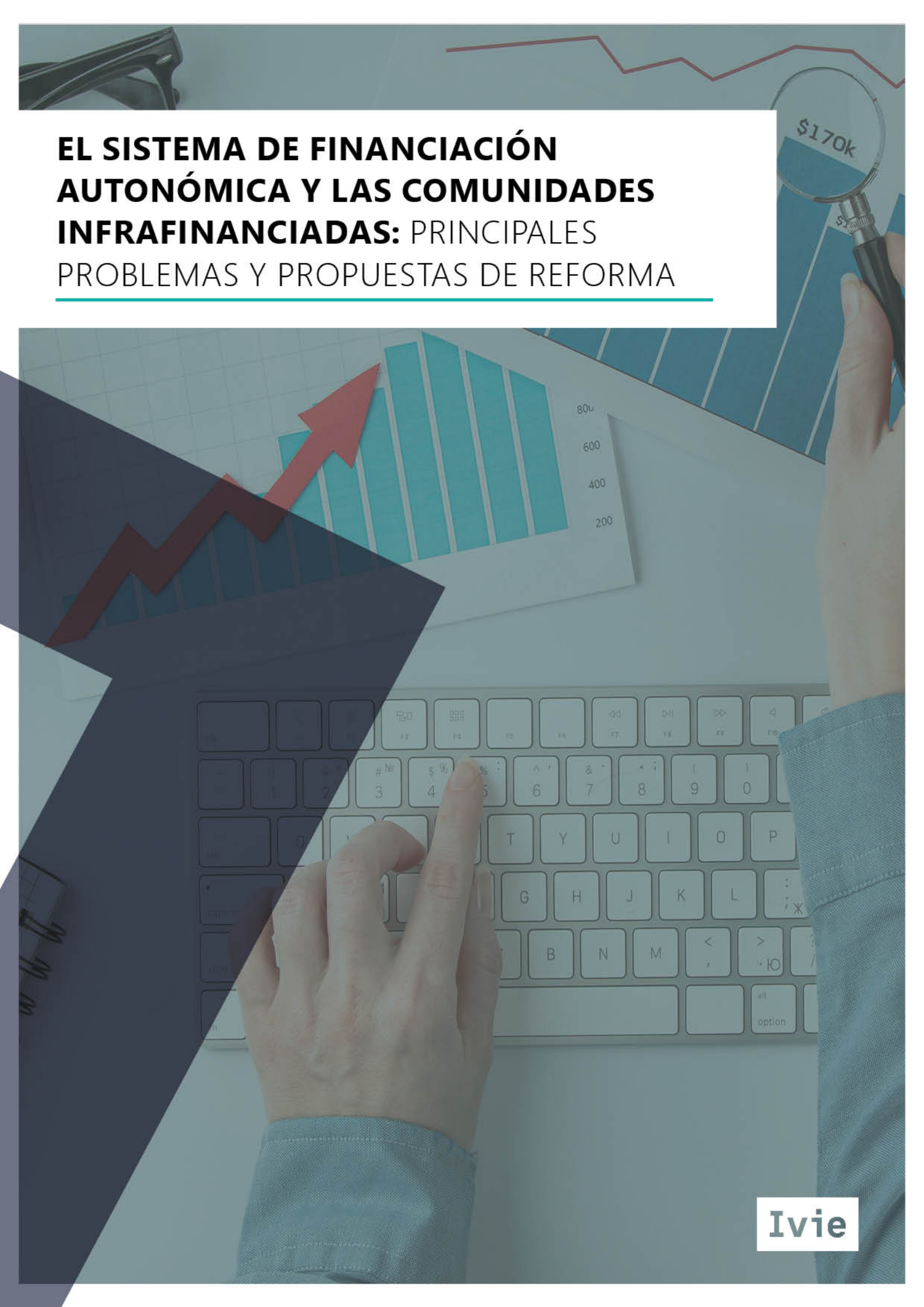




EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LAS COMUNIDADES INFRAFINANCIADAS: PRINCIPALES PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE REFORMA

Este estudio ha sido realizado por el siguiente equipo investigador:

Francisco Pérez (Ivie y Universitat de València)
José Antonio Pérez (Universitat Politècnica de València)
Juan Pérez (Ivie)

EDICIÓN

M^a Cruz Ballesteros (Ivie)

EDICIÓN

Belén Miravalles (Ivie)





Índice

Introducción.....	7
1. El sistema de financiación aprobado en 2009.....	9
1.1. Descripción de la estructura del SFA-2009.....	10
1.2. La cesta de impuestos: capacidad fiscal autonómica.....	12
1.3. El Fondo de Garantía como mecanismo de nivelación	15
1.4. Los efectos del resto de fondos del SFA-2009	19
1.5. Resultado final del SFA-2009	25
2. Principales problemas del SFA-2009.....	29
2.1. Autonomía financiera, corresponsabilidad fiscal y participación en la gestión tributaria	29
2.2. Insuficiencia global y desequilibrio vertical.....	32
2.3. Equidad y equilibrio horizontal	36
2.4. Lealtad y cooperación institucional	38
2.5. Endeudamiento y sostenibilidad financiera	41
3. Resultados y consecuencias para las CC. AA. infrafinanciadas.....	43
3.1. Consecuencias de la infrafinanciación para los ingresos.....	43
3.2. Consecuencias de la infrafinanciación para el gasto.....	46
3.3. Deuda causada por la infrafinanciación.....	49
4. Propuestas para corregir las consecuencias del SFA 2009 y facilitar su reforma	53
4.1. Fondo transitorio de nivelación.....	57
4.2. Regularización del endeudamiento autonómico.....	59
5. Bases para la reforma del SFA-2009 y mejora de la gobernanza del Estado de las Autonomías	61
5.1. Nuevo Sistema de Financiación Autonómica	62
5.2. Corresponsabilidad fiscal, cogobernanza fiscal y política de estabilidad.....	67
5.3. Fortalecimiento del FCI como instrumento de desarrollo regional	70
5.4. Reforma de la Administración Tributaria.....	71
Referencias.....	75



Introducción

El Sistema de Financiación Autonómica es una pieza fundamental para el funcionamiento del Estado de las Autonomías y del Estado del Bienestar en España, pues la sustancial descentralización llevada a cabo a partir de la aprobación de la Constitución Española de 1978 y los Estatutos de Autonomía en la década de los ochenta, ha puesto en manos de las comunidades competencias decisivas del sector público.

Sin embargo, los resultados de los sucesivos Sistemas de Financiación Autonómica no son satisfactorios y arrojan dudas sobre objetivos importantes que los mismos deben perseguir; la suficiencia de recursos para prestar los servicios, la equidad en la asignación de los mismos, la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas y la contención del endeudamiento de las CC. AA., y la gobernanza de la descentralización.

El actual Sistema de Financiación Autonómica fue aprobado en 2009 y vigente en los últimos quince años, muestra deficiencias en estos y otros ámbitos, pero pese a la evidencia acumulada sobre las mismas lleva diez años esperando una reforma que debió abordarse en 2014.

Este informe analiza las causas y consecuencias de este estado de cosas, es decir, del enorme retraso en la revisión de un modelo de financiación que padece problemas de insuficiencia de recursos, inequidad en la asignación de los mismos entre comunidades, unos niveles de endeudamiento que mantiene a las comunidades fuera de los mercados de deuda y dependientes de mecanismos extraordinarios de financiación, y la acumulación de experiencias de defectuosa colaboración entre los gobiernos y ejemplos de falta de cooperación.

La perspectiva desde la que se realiza el análisis tiene muy presente que algunas comunidades cuentan con unos recursos por unidad de necesidad inferiores a la media, una circunstancia que afecta de manera permanente a Andalucía, Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha y Región de Murcia. En ellas viven más de un tercio de los españoles y, debido al funcionamiento del SFA-2009, los servicios públicos de salud, educación o servicios sociales se prestan en condiciones que tensionan las cuentas de dichas comunidades. Por tanto, en la medida en que las diferencias de financiación plantean problemas de equidad en el acceso a servicios públicos fundamentales de 17 millones de españoles, esos problemas son de gran alcance. Además, esas cuatro comunidades tienen niveles de renta por habitante por debajo de la media española, de modo que las estrecheces financieras del SFA-2009 tensionan también su capacidad de desplegar sus políticas de desarrollo regional.

Este documento contempla todas estas circunstancias en su análisis, estructurándose en cinco apartados. Los tres primeros son de análisis y los dos finales de propuestas:

- El primer apartado describe el SFA-2009 y el segundo analiza los resultados del mismo desde una perspectiva general. El tercer apartado detalla las implicaciones que esos resultados tienen para las comunidades infrafinanciadas, en particular desde la perspectiva de sus recursos y para su endeudamiento.
- El quinto apartado propone abordar con urgencia actuaciones para paliar los problemas que el SFA-2009 plantea, en dos frentes: la nivelación de los recursos de las comunidades infrafinanciadas y la corrección del endeudamiento atribuible a la infrafinanciación. Y el sexto apartado presenta un conjunto de propuestas para abordar una reforma en profundidad del SFA y mejorar la gobernanza del Estado de las Autonomías.

1. El sistema de financiación aprobado en 2009

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, regula el funcionamiento del sistema de financiación (SFA-2009) vigente desde entonces hasta el momento de redactar este informe, en diciembre de 2024. Según el preámbulo de la Ley, los ejes básicos del SFA-2009 son: el refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad, la mejora de la dinámica y estabilidad del sistema, y la capacidad de ajustarse a las necesidades de los ciudadanos.

La estructura y el funcionamiento del sistema de financiación autonómica para las comunidades de régimen común aplicado desde 2009 hasta la actualidad son complejos y, por ello, requieren una descripción para facilitar su adecuada comprensión. Debido a su prórroga desde 2014, es el modelo de financiación que ha sido utilizado durante más años desde que comenzó a desplegarse el Estado de las autonomías en la década de los ochenta del siglo XX. El SFA-2009 ya dura quince años a pesar de que, como veremos, ha generado desequilibrios financieros de mucha mayor magnitud que los sistemas anteriores, en particular en lo que se refiere al endeudamiento acumulado. El ejercicio de 2022 es el último para el que se cuenta con una liquidación definitiva del SFA-2009 y, por ello, los datos de la mayor parte de los análisis de este informe finalizan en dicha anualidad.

Antes de describir el SFA-2009 conviene hacer tres advertencias:

- La primera de ellas es que, a diferencia de lo que sucede con las comunidades forales –dos regiones ricas que disponen de capacidad fiscal para ser financieramente autosuficientes–, las comunidades de régimen común son heterogéneas en PIB per cápita y en capacidad fiscal, y algunas de ellas no podrían generar por sí solas recursos suficientes para financiar los servicios públicos que tienen encomendados. Además, no disponen de la autonomía fiscal necesaria para responder a la evolución de sus necesidades de gasto, sobre todo cuando se producen perturbaciones económicas importantes que afectan a sus ingresos, como las sobrevenidas en el siglo XXI con la llegada de la crisis financiera de 2008 o la pandemia de 2020. En circunstancias como esas la autonomía financiera de las comunidades de régimen común se ha demostrado limitada, tanto por su falta de competencias normativas en los

impuestos indirectos como por la asimetría de los impactos de las crisis en los distintos territorios.

- Por otra parte, el modelo de financiación de las CC. AA. de régimen común se basa en un acuerdo político para cubrir un determinado nivel de gasto de las CC. AA. de régimen común en la prestación de las competencias asumidas en condiciones similares. Estos compromisos de solidaridad condicionan también la autonomía financiera, pues la suficiencia de las comunidades, en especial las de menor nivel de renta, depende significativamente de las transferencias que los fondos del modelo contemplan para garantizar un nivel de recursos proporcional a las necesidades de cada comunidad.
- En tercer lugar, conviene tener presente que el SFA-2009 es tan complejo que resulta difícil de entender y evaluar por la ciudadanía, e incluso por parte de los responsables públicos y expertos. Los componentes del SFA-2009 constituyen un sistema en el que se combinan piezas que responden a criterios de autonomía tributaria y a objetivos de nivelación que inspiran el federalismo, y otras que son el resultado de compromisos políticos acordados hace décadas o adoptados durante el proceso de negociación que precedió a la aprobación del modelo de 2009.

1.1. Descripción de la estructura del SFA-2009

El SFA-2009 buscaba un equilibrio entre tres objetivos: la ampliación de la autonomía financiera de las comunidades –que reforzara la conexión entre sus ingresos y la recaudación de tributos en su territorio–, unos compromisos de nivelación de los recursos de las comunidades que garantizaran la capacidad de financiar un nivel similar de servicios públicos fundamentales a todas las comunidades, y el compromiso de que, por razones de realismo político, ninguna comunidad perdería recursos al ponerse en marcha el sistema.

Al contemplar estas metas es importante señalar que en el SFA-2009:

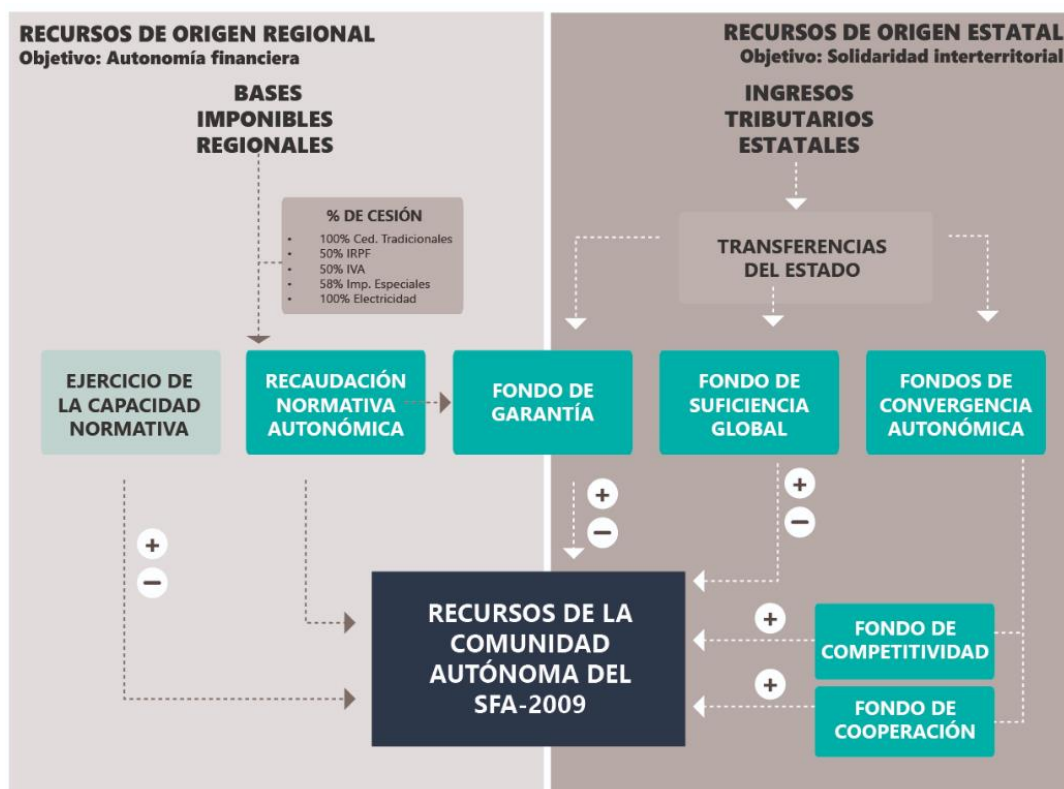
- La mejora de la autonomía se encuentra limitada por las restricciones establecidas por la UE que, al ser consultada antes de la aprobación del modelo vigente entre 2002 y 2008 sobre las posibilidades de conceder capacidad normativa a las CC. AA. en los impuestos indirectos, dio una respuesta negativa por considerar no deseable la competencia fiscal entre comunidades en dichos tributos.
- El objetivo de solidaridad entre las comunidades es contemplado de manera explícita por el SFA-2009, pero asumido por primera vez como una nivelación parcial de los recursos, en lugar de total como –de manera genérica– hacían los anteriores modelos, aunque sus resultados no fueran niveladores. Es decir, en 2009 no se aspira a igualar por completo los recursos de las CC. AA. sino solo los necesarios para poder prestar a un nivel similar los servicios públicos fundamentales (SPF). Para hacer operativo este criterio, cada comunidad conserva para sí

misma una parte (25%) de los ingresos normativos derivados de su capacidad fiscal en los tributos que generan derechos financieros para las haciendas autonómicas.

- El reflejo de que el SFA-2009 es el resultado de una negociación política es que, como fruto de la misma, introduce tres fondos que canalizan transferencias intergubernamentales con distintas justificaciones: respetar el *statu quo* anterior, o compensar mediante criterios *ad hoc* diferencias de financiación generadas por otras piezas del modelo. Pero estos fondos no responden a criterios de capacidad fiscal ni de necesidades de prestación de servicios, y tienen importantes consecuencias sobre los resultados financieros finales de unas y otras comunidades, como se verá.

El **esquema 1** ofrece una imagen de las principales fuentes de recursos de las comunidades autónomas de régimen común según el SFA-2009. De la panorámica de sus piezas se desprende que se trata de un modelo muy complicado, tanto por las múltiples fuentes que lo integran como por la diversidad de reglas de asignación de las mismas. El origen de esa complejidad es la multiplicidad de objetivos perseguidos y la importancia de las restricciones o compromisos políticos presentes al acordar el nuevo sistema.

Esquema 1. Estructura y origen de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica vigente¹



¹ Los signos +/- en los flujos indican que pueden suponer mayores o menores recursos para la comunidad autónoma.

La estructura del SFA-2009 combina tres tipos de fuentes de ingresos diferentes de las CC. AA., en las que se combinan recursos de origen regional (basados en la capacidad fiscal de cada territorio e identificados en la parte izquierda del esquema) y recursos de origen estatal (representados en la parte derecha del mismo), aplicados a tres objetivos: la nivelación de recursos para los SPF, la garantía del punto de partida de las distintas comunidades (respeto al *statu quo*), o a lograr la aprobación del modelo. Todas esas piezas serán descritas a lo largo de este apartado.

Los tres tipos de recursos mencionados son:

- La *cesta de impuestos* cuyas recaudaciones en los distintos territorios han sido cedidas a las comunidades autónomas, total o parcialmente. De su evolución dependen los recursos del modelo para el conjunto de las comunidades de régimen común, siendo por tanto una referencia muy importante para evaluar la suficiencia global de las CC. AA., un asunto que será analizado en el apartado 1.2.
- El *mecanismo de nivelación*, para que las diferencias de capacidad fiscal regionales no impidan que el acceso a los servicios públicos fundamentales en los distintos territorios pueda ser similar. El instrumento de ese mecanismo de nivelación es la transferencia del Fondo de Garantía (apartado 1.3.).
- Los *tres fondos adicionales* que resultan del proceso político que se desarrolló en 2009 para aprobar el modelo. Reflejan tanto el *statu quo* anterior (Fondo de Suficiencia Global) como las negociaciones que tuvieron lugar al diseñarse el modelo y en las que se acordó crear dos fondos denominados de Convergencia Autonómica: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación (apartado 1.4).

1.2. La cesta de impuestos: capacidad fiscal autonómica

La doctrina del federalismo fiscal considera deseable que los gobiernos subcentrales se financien mediante impuestos porque, de ese modo, resulta más probable que quienes deciden un mayor o menor gasto tengan presente que esas decisiones están asociadas a las de cobrar más o menos impuestos a sus ciudadanos. En ese sentido, puesto que la cesta de impuestos cuya recaudación ha sido cedida o compartida con las CC. AA. desde que recibieron las competencias se ha ido ampliando sustancialmente hasta llegar a la actual, se puede decir que la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos regionales ha ido aumentando significativamente¹. Sin embargo, que los recursos tributarios generados en los territorios tengan mayor peso en los ingresos de las CC. AA. no implica que estas tengan siempre capacidad de influir sobre esas fuentes de ingresos, pues ni tienen capacidad normativa en los impuestos indirectos, ni recaudan estos ni el IRPF. En esas circunstancias la corresponsabilidad fiscal no ha evitado los déficits –al contrario, estos han

¹ Dos evaluaciones recientes distintas de los avances realizados en este ámbito pueden encontrarse en Bosch y Vilalta (2023) y Cadaval *et al.* (2024).

aumentado y se han generalizado desde 2009– ni los intensos debates entre niveles de gobierno sobre la suficiencia financiera de las CC. AA.

En la última liquidación definitiva de 2022 los recursos tributarios, en términos normativos –es decir, sin contar el efecto del ejercicio de las facultades tributarias de las CC. AA.–, suponían el 86% de los ingresos efectivos del SFA-2009. Y los déficits han estado generalizados a lo largo de la mayor parte del periodo de aplicación del SFA-2009, durante el cual el endeudamiento ha crecido mucho más que en periodos anteriores.

Esta combinación de resultados cuestiona la tesis de que el incremento de la autonomía fiscal es condición suficiente para mantener el equilibrio financiero. Es evidente que tampoco lo es en los estados. Ahora bien, también es necesario subrayar que una mayor cesión de la recaudación de tributos no implica *per se* una mayor autonomía fiscal y financiera de las comunidades, por las dos razones ya apuntadas:

- La primera, que no en todos los impuestos cedidos las comunidades tienen capacidad normativa, es decir, la facultad de subir o bajar tipos impositivos o modificar otros parámetros de los impuestos con los que se financian.
- La segunda, que solo en algunos de los impuestos que financian a las comunidades la gestión no ha pasado a las mismas. En los más importantes –IRPF, IVA e Impuestos Especiales– la gestión permanece en manos de la Administración Central y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). El resultado es que la percepción de la conexión entre los impuestos pagados y la administración financiada con los mismos se diluye: el contribuyente no asocia el pago de esos impuestos con la administración financiada y los servicios que esta presta, lo que debilita la responsabilidad fiscal de los gobiernos que no gestionan los impuestos.

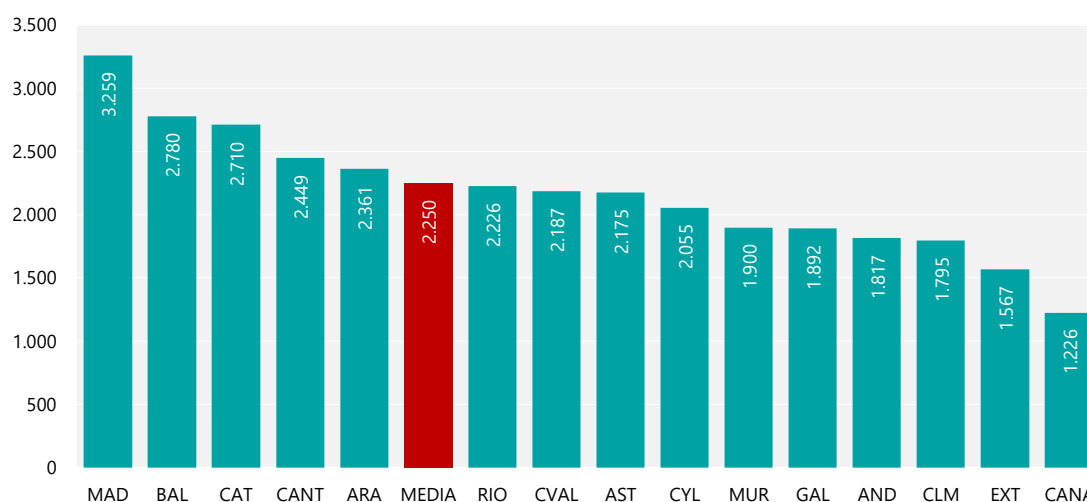
Como consecuencia de lo anterior, la autonomía financiera de las CC. AA., entendida como su capacidad de influir en sus ingresos, es mucho más limitada de lo que indica el porcentaje del 85% mencionado. La autonomía se basa, como máximo, en los recursos generados a partir de la recaudación de aquellos tributos que tienen cedidos y sobre los que, además, tienen capacidad normativa. Es decir, los impuestos cedidos al 100% (Sucesiones y Donaciones, ITP y AJD, Tributos sobre el Juego, Tasas afectas e Impuestos Especiales sobre determinados medios de transporte) y el IRPF, en el que tienen cedida un 50% de la recaudación en sus territorios. Pero incluso en esta lista de tributos la autonomía fiscal de las comunidades está limitada porque las comunidades no gestionan la recaudación del IRPF –lo hace la AEAT–. Por otra parte, las CC. AA. tienen –hipotéticamente pero no efectivamente, por las razones que luego se comentarán– una participación del 50% en la recaudación del IVA, del 58% en los Impuestos Especiales y del 100% en el Impuesto sobre la Electricidad. Pero en estas cesiones de los impuestos indirectos no tienen capacidad normativa ni tampoco intervienen en la gestión, por lo que no pueden influir de ningún modo en su recaudación.

Las fuentes tributarias con capacidad normativa (IRPF autonómico y tributos cedidos tradicionales) representan un 52% de los recursos del SFA en el conjunto de las CC. AA. de régimen común. Otra parte significativa de los impuestos parcialmente cedidos no ofrece una autonomía fiscal efectiva, ya que tanto en el IVA como en los Impuestos Especiales las CC. AA. no tienen capacidad normativa y solo los reciben como una transferencia del Estado, dependiendo su recaudación (y la del IRPF) de la gestión de la AEAT, una institución de la Administración Central de la que las comunidades dependen financieramente pero que no gobiernan.

Además de las limitaciones de la autonomía fiscal de las comunidades de régimen común que afectan a todas ellas, debe señalarse que la importancia de dichas limitaciones no es financieramente igual en todas las regiones porque su capacidad fiscal no es la misma. El **gráfico 1** muestra la capacidad tributaria normativa de cada comunidad –es decir, la capacidad de generación de ingresos asociada a la actual cesión de tributos, sin ejercer sus facultades normativas cuando estas existen– por cada unidad de necesidad a atender. Los datos corresponden al promedio del periodo 2009-2022. Las necesidades son estimadas a partir de los *habitantes ajustados*², un indicador basado en la población, pero corregido por la estructura de edades de la misma y ciertas variables geográficas de la forma que se describirá en el siguiente apartado.

Como se observa en el gráfico, la capacidad fiscal normativa de las comunidades es muy desigual, porque sus bases imponibles –básicamente la renta y el consumo por habitante– son desiguales, debido a sus diferentes dinámicas demográficas, al distinto nivel de desarrollo y a la diferente composición sectorial de sus economías.

Gráfico 1. Capacidad tributaria normativa por habitante ajustado. Promedio 2009-2022 (euros)



² Se denominan habitantes ajustados al número de habitantes ponderados por edad –por entender que la edad incide en las necesidades de servicios a prestar– y por otras variables geográficas (superficie, dispersión e insularidad) a las que se reconoce influencia en el coste unitario de los servicios.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a).

Dejando a un lado la posición de Canarias (dado que tiene un régimen tributario especial que queda fuera del SFA-2009 y por tanto su posición en este y otros gráficos no refleja realmente su capacidad tributaria), la Comunidad de Madrid (la región con mayor capacidad tributaria por habitante ajustado) más que duplica la cifra de Extremadura (la menor). Pero, más allá de estos casos extremos, las diferencias entre las comunidades de la izquierda y la derecha del gráfico son sustanciales. Indican que, si el modelo de financiación ofreciera una elevada autonomía de las comunidades y les permitiera basarse en sus bases tributarias sin contemplar criterios como la solidaridad interterritorial, la distinta capacidad fiscal de las regiones implicaría sustanciales diferencias de recursos para prestar los servicios públicos. Esas diferencias serían similares a las que se observan entre las comunidades de régimen foral –que son ricas y no contribuyen a la solidaridad interterritorial– y las de régimen común.

1.3. El Fondo de Garantía como mecanismo de nivelación

La capacidad tributaria no es el único determinante de los recursos de las CC. AA. de régimen común en el actual modelo, pues en la financiación final influyen tanto los compromisos de nivelación del SFA-2009 que operan a través del Fondo de Garantía de servicios públicos fundamentales –analizado en este apartado– como el resto de los fondos –analizados en el apartado siguiente–.

El preámbulo de la Ley 22/2009 (España 2009) establece, entre los ejes básicos del nuevo sistema, el «incremento de la equidad». En concreto afirma que «el refuerzo de la equidad queda garantizado por el nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el cual garantiza que todas las comunidades autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada». La aplicación práctica de este criterio se establece mediante un compromiso de nivelación parcial, según el cual el 75% de la capacidad tributaria normativa del conjunto de CC. AA. se pone en común y se reparte entre regiones en proporción a su *población ajustada*, considerando que esta variable es un indicador adecuado de las necesidades de cada comunidad. El 25% restante de los recursos tributarios de cada comunidad los retiene la misma, de modo que el SFA-2009 asume que las comunidades con más capacidad fiscal obtendrán por este criterio más recursos por habitante ajustado que aquellas que tienen menos capacidad.

La estimación de la población ajustada se realiza a partir de variables demográficas y geográficas ponderadas de la forma siguiente:

- Las variables poblacionales tienen un peso del 97%: la población de derecho tiene un peso del 30%; la población protegida equivalente, calculada mediante pesos ponderados de los 7 grupos de edad que se considera que tienen distintas necesidades sanitarias, el 38%; la población de más de 65 años, relevante para la demanda de servicios sociales, el 8,5%; y la

población de 0 a 16 años, relevante para las necesidades educativas, el 20,5%. Las variables poblacionales generan diferencias de financiación por habitante entre comunidades que no son despreciables (10,8 pp).

- El 3% restante se asigna en base a la superficie (1,8%), la dispersión de la población (0,6%) y la insularidad (0,6%). En estas variables no poblacionales el peso relativo de las comunidades es con frecuencia muy distinto que su peso poblacional. Pero tras introducir las variables geográficas el rango de variación en financiación por habitante entre las comunidades, cuando están igualadas por habitante ajustado, no aumenta mucho más (es de 11,7 puntos porcentuales), aunque algunas comunidades pueden verse afectadas significativamente, en positivo o en negativo.

El cálculo de la población ajustada del SFA permite comparar las necesidades de gasto por habitante de las comunidades autónomas de régimen común teniendo en cuenta tanto las características demográficas de cada región (variables poblacionales) como otras variables (superficie, dispersión e insularidad). El **cuadro 1** muestra que Castilla y León, Galicia, Principado de Asturias y Aragón son las regiones con mayores necesidades relativas por habitante (población ajustada/población). Según esta definición, las necesidades de gasto por habitante de Castilla y León son casi un 12% mayores que las de un habitante de la Comunidad de Madrid. En general, las comunidades más pobladas presentan necesidades relativas de gasto por habitante menores, debido a que el efecto de las variables no poblacionales se diluye en su caso.

Cuadro 1. Componentes de la población ajustada. 2022

	Población		Población ajustada		Necesidades relativas
	(habitantes)	(distribución porcentual)	(habitantes ajustados)	(distribución porcentual)	(pob. ajustada / población)*100
Castilla y León	2.372.640	5,3	2.575.885	5,8	108,6
Galicia	2.690.464	6,1	2.898.219	6,5	107,7
Principado de Asturias	1.004.686	2,3	1.071.267	2,4	106,6
Aragón	1.326.315	3,0	1.411.358	3,2	106,4
Extremadura	1.054.776	2,4	1.105.184	2,5	104,8
Castilla-La Mancha	2.053.328	4,6	2.124.198	4,8	103,5
La Rioja	319.892	0,7	328.484	0,7	102,7
Canarias	2.177.701	4,9	2.219.749	5,0	101,9
Cantabria	585.402	1,3	592.647	1,3	101,2
Illes Balears	1.176.659	2,6	1.168.001	2,6	99,3
Región de Murcia	1.531.878	3,4	1.502.401	3,4	98,1
Cataluña	7.792.611	17,5	7.630.111	17,2	97,9
Andalucía	8.500.187	19,1	8.321.685	18,7	97,9
C. Valenciana	5.097.967	11,5	4.945.684	11,1	97,0
Comunidad de Madrid	6.750.336	15,2	6.539.969	14,7	96,9
TOTAL CC.AA. RÉG. COMÚN	44.434.842	100	44.434.842	100	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

La finalidad del Fondo de Garantía es igualar la capacidad financiera de las CC. AA., con el fin de ofrecerles recursos similares para prestar los servicios fundamentales de sanidad, educación y servicios sociales a un mismo nivel, con independencia de su capacidad fiscal. Cuando se aprobó el SFA-2009, el objetivo de nivelar los recursos para prestar los servicios públicos fundamentales (SPF) se consideró factible mutualizando en el Fondo de Garantía el 75% de los ingresos tributarios de las comunidades porque el gasto en SPF representaban alrededor del 75% de los ingresos³. Además de estos recursos aportados por las CC. AA., este Fondo se nutre de una transferencia estatal cuya finalidad es reforzar las prestaciones del Estado del Bienestar, otro de los ejes definidos en la Ley 22/2009.

Para que todas las CC. AA. reciban la misma dotación de recursos por habitante ajustado tras la intervención de este fondo, este opera del siguiente modo. Si el 75% de los ingresos tributarios normativos generados por una comunidad autónoma son menores que la dotación que le corresponde del Fondo de Garantía, este fondo liquida la diferencia mediante una transferencia de nivelación. En el caso contrario, es la comunidad autónoma la que realiza la transferencia al fondo.

Las transferencias al/del Fondo de Garantía por habitante ajustado de las comunidades de régimen común son inversamente proporcionales a su capacidad tributaria normativa por habitante ajustado: las que tienen mayor capacidad aportan y las que tienen menos reciben (**gráfico 2**). No se observan anomalías en la posición de las CC. AA. al contemplar ambas variables, excepto en el caso de Canarias, cuya baja capacidad fiscal refleja la singularidad de su sistema tributario. En otras palabras: las comunidades más ricas contribuyen más, en términos netos, al Fondo de Garantía y las de menor capacidad fiscal reciben más del mismo. En cambio, sí puede considerarse una anomalía desde la perspectiva de los compromisos de solidaridad interterritorial que las comunidades forales –ambas con bases imponibles por habitante superiores a la media– no contribuyan al Fondo de Garantía, quedando al margen del principal instrumento de nivelación de los servicios públicos fundamentales entre las CC. AA.

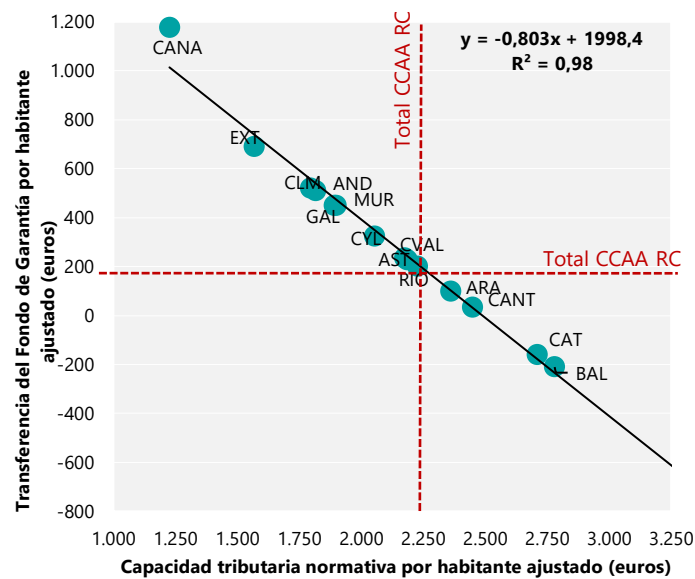
Pese a que el Fondo de Garantía solo mutualiza el 75% de los recursos tributarios normativos de las CC. AA. de régimen común, tiene unos potentes efectos igualadores, como demuestra la capacidad financiera por habitante ajustado de estas –calculada en términos normativos– después de realizarse las transferencias de nivelación: el rango de las diferencias de recursos de las comunidades se reduce de 75 puntos porcentuales a 18 pp, en el promedio del periodo 2009-2022 (**gráfico 3**). Las diferencias que permanecen reflejan el efecto del 25% de la capacidad tributaria normativa que cada comunidad retiene para sí, mayor en las ricas que en las pobres. Confirmándolo, en la parte derecha del gráfico aparecen, con los mayores niveles de recursos, las

³ En la actualidad el peso del gasto en servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales) se ha elevado hasta el 82%.

comunidades con mayor nivel de renta; y en la izquierda las de menor nivel de renta y menos capacidad fiscal.

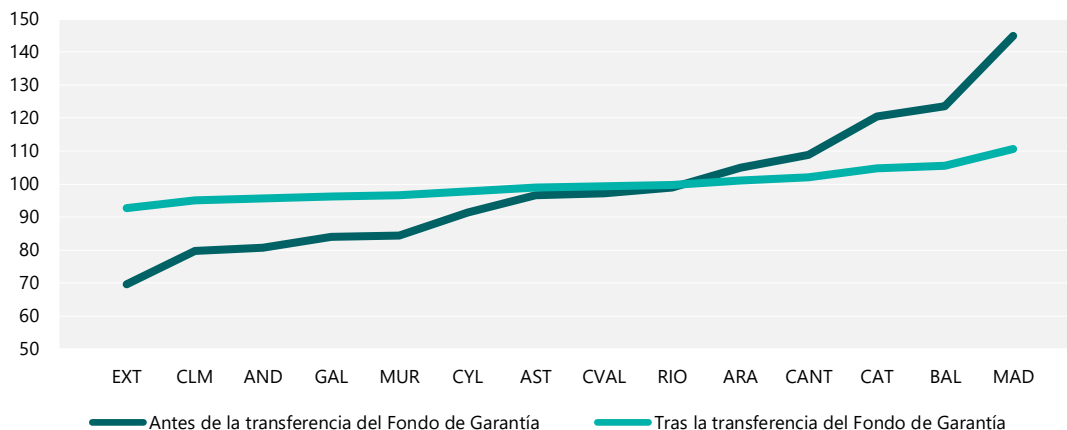
La nivelación realizada por el Fondo de Garantía no cambia el orden de las comunidades en los recursos que se derivan de su capacidad fiscal, es decir, respeta el criterio que se ha venido a llamar de *ordinalidad*. La lógica de dicho criterio es que la solidaridad aproxima a ricos y pobres, pero sin llegar a alterar las posiciones. En ese sentido, si la nivelación fuera completa en lugar de parcial, y todas las comunidades dispusieran de los mismos recursos por habitante ajustado, tampoco habría alteración de posiciones y, por tanto, el criterio de ordinalidad seguiría respetándose. En cambio, como veremos a continuación, en el resultado final del SFA-2009 el criterio de ordinalidad no se respeta, pero es por razones distintas a la nivelación practicada.

Gráfico 2. Transferencia del Fondo de Garantía y capacidad tributaria normativa. Comparación regional. Promedio 2009-2022 (euros por habitante ajustado)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

Gráfico 3. Efecto nivelador de la transferencia del Fondo de Garantía¹. Capacidad financiera normativa por habitante ajustado. Promedio 2009-2022 (Total CC. AA. de régimen común = 100)



¹ El gráfico no refleja la situación de Canarias ya que su capacidad normativa en el SFA-2009 es muy inferior a su situación real al no tener en cuenta su Régimen Especial Fiscal (REF canario).

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

1.4. Los efectos del resto de fondos del SFA-2009

Los ingresos resultantes de la nivelación del Fondo de Garantía nos son los que corresponden finalmente a una comunidad, pues existen otros tres fondos en el SFA-2009 que, como veremos a continuación, suponen cambios relevantes en la distribución de los recursos, abriendo de nuevo el abanico de financiación por habitante ajustado y haciendo que se incumpla el criterio de ordinalidad. Los fondos responsables de ambos cambios son el Fondo de Suficiencia Global, y los dos Fondos de Convergencia Autonómica: el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad.

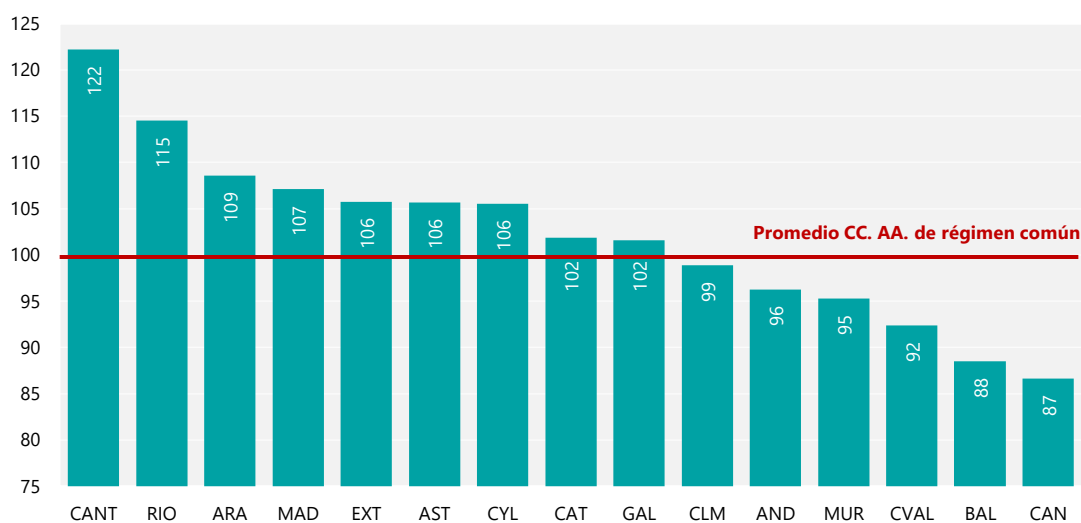
Tras contribuir o recibir las transferencias del Fondo de Garantía, el SFA-2009 compara los recursos de las CC. AA. de régimen común con los derechos que históricamente se le reconocieron a cada comunidad al recibir los traspasos de competencias. Estos recursos reconocidos eran estimados por el procedimiento del *coste efectivo de los servicios transferidos* –es decir, lo que en ese momento gastaba el Estado en el territorio de cada comunidad en dichos servicios–. Una vez estimado el importe del coste efectivo, la financiación evolucionaba a lo largo de los años según la tasa de variación de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE).

Teniendo en cuenta dicho coste efectivo actualizado, en el SFA-2009, si una comunidad tiene más recursos según esta estimación basada en la actuación de la Administración Central en el pasado (reflejo de un comportamiento pasado no equitativo) que los que le atribuye el Fondo de Garantía más el 25% de la capacidad tributaria normativa que retiene, la diferencia le da derecho a una transferencia del Fondo de Suficiencia Global. En caso contrario, es decir, si la dimensión del coste efectivo en base al pasado le atribuye menos recursos, aunque la misma refleje una evidente desigualdad de trato, la comunidad debe hacer una transferencia a dicho Fondo, que tendrá como destinatario al Estado. Este mecanismo es de una gran trascendencia porque mediante el mismo se ha perpetuado el *statu quo* inicial de cada comunidad en cuanto a dotaciones de los servicios públicos antes de la descentralización (el denominado «coste efectivo»). Eso ha supuesto un

beneficio permanente para algunas comunidades –las que partían de niveles altos de prestación de los servicios– y un perjuicio para otras –las que en el momento de la transferencia contaban con niveles de servicios más bajos–, pues resultan obligadas a realizar transferencias al Fondo de Suficiencia Global que minoran los recursos que el cálculo de las necesidades con los criterios del número de habitantes ajustados se les reconocían.

El Fondo de Suficiencia hace que permanezcan intactas las diferencias históricas de financiación por habitante ajustado, que como se puede observar en el **gráfico 4** eran muy dispares. En 2009, primer año de aplicación del SFA-2009, las necesidades de financiación por habitante ajustado de Cantabria y La Rioja eran un 24% superiores a las de la Comunitat Valenciana, Región de Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha. El mantenimiento de este *statu quo* tiene un impacto significativo en el resultado del SFA-2009, pues abre de nuevo el rango de las diferencias entre comunidades y, por ello, es la causa de la introducción de los Fondos de Convergencia Autonómica para corregirlas. Eso es lo que sucedió en la fase de negociación del modelo.

Gráfico 4. Necesidades de financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas pactadas en el arranque del SFA-2009. 2009 (Total CC. AA. de régimen común = 100)

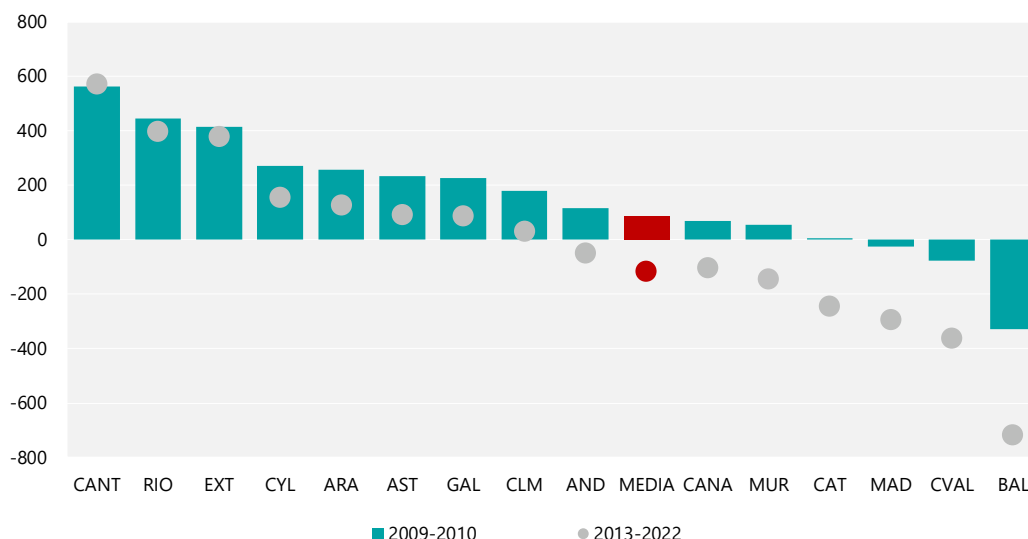


Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), España (2009) y elaboración propia.

A los anteriores efectos del Fondo de Suficiencia se añadieron otros en los primeros dos años de funcionamiento del SFA-2009, derivados de la coyuntura económica y de cómo se aplica en la misma el nuevo sistema. El cálculo de la transferencia del Fondo de Suficiencia daba resultados negativos para muy pocas comunidades al principio porque las recaudaciones de referencia eran las previas a la crisis (el año base era 2007): solo para aquellas cuyos traspasos fueron valorados a niveles bajos por ser los despliegues de los servicios públicos transferidos por el Estado muy modestos en sus territorios, como sucedió en Illes Balears y Comunitat Valenciana (**gráfico 5**).

Sin embargo, el número de comunidades con saldos negativos del Fondo de Suficiencia aumenta durante la vigencia del actual SFA-2009, a pesar de que es un periodo en el que los traspasos ya estaban realizados desde hacía tiempo. El motivo es la aplicación del artículo 21 de la Ley 22/2009 en el que se establece que el valor del Fondo de Suficiencia será revisado tras el traspaso de nuevos servicios, la cesión de nuevos tributos o por la variación de los tipos impositivos estatales de los Impuestos Especiales e IVA. La tercera de estas circunstancias ha sido la causa del cambio que se ha producido: el incremento de tipos impositivos en los impuestos indirectos decidido por la Administración Central tras la caída de la recaudación de la mayoría de los impuestos durante la crisis financiera.

Gráfico 5. Fondo de Suficiencia Global para competencias homogéneas. 2009-2010 y 2013-2022
(euros por habitante ajustado)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

Al caer la recaudación, el Estado incrementó considerablemente los tipos del IVA entre 2010 y 2014 (destacando los fuertes efectos recaudatorios de esos cambios en 2010, 2011 y 2013) y también de los Impuestos Especiales entre 2011 y 2014. La decisión de subir los tipos fue del Estado porque las CC. AA. no tenían competencias normativas en estas figuras impositivas, pero la recaudación debía compartirla con ellas porque son tributos parcialmente cedidos. Sin embargo, el Estado interpretó que asumía el coste político de la subida de impuestos, y por esa razón no tenía que compartir la mayor recaudación. Para lograr ese objetivo hizo uso de las facultades del citado artículo 21 y compensó los efectos recaudatorios al alza, minorando el Fondo de Suficiencia en todos los años posteriores a esas modificaciones tributarias. Al proceder así, las CC. AA. no recibieron en realidad los mayores recursos financieros derivados de la subida de tipos, aunque esta se produjo para compensar la acusada caída de la recaudación tributaria derivada de la crisis económica en 2009, y no la recibieron porque el incremento generado en la recaudación por dicha subida de tipos fue detraído del Fondo de Suficiencia. Esa decisión, indica con mucha claridad, que la Administración Central entendía, y entiende, que la suficiencia de recursos que el incremento impositivo recuperaba se debía destinar exclusivamente a las competencias de su responsabilidad y no a las de responsabilidad autonómica, aunque estas fueran tan cruciales, máxime en momento de crisis, como la sanidad, la educación y la dependencia. Es un ejemplo del funcionamiento disfuncional de nuestro Estado descentralizado que es imprescindible corregir en el futuro.

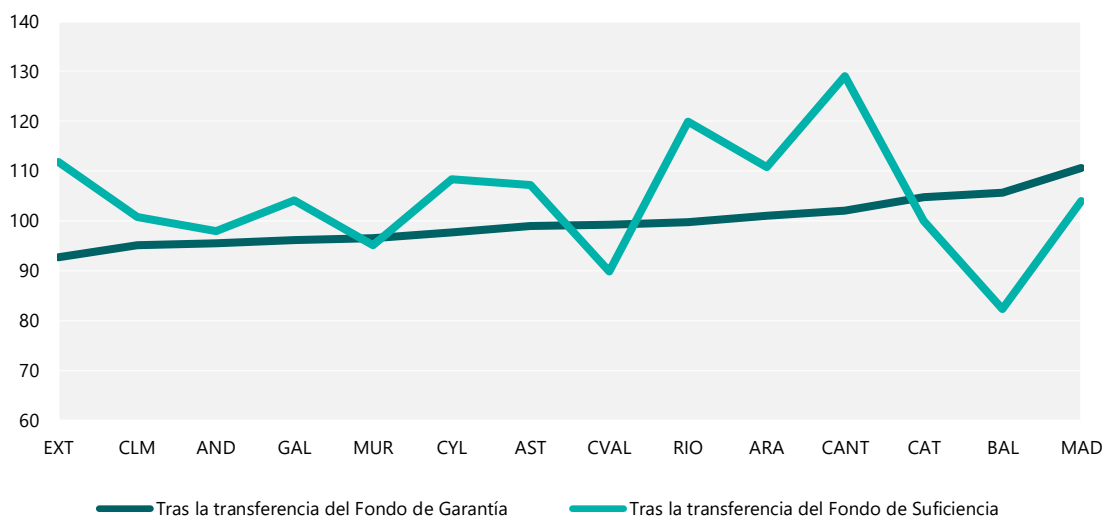
Es importante advertir el distinto criterio seguido por el Estado recientemente, cuando ha decidido bajar los tipos del IVA y algunos impuestos especiales para combatir el brote inflacionista que se inicia en 2022. Lo relevante es la asimetría de criterios: en este caso las comunidades han

perdido los recursos correspondientes a sus participaciones en dichos impuestos, pero no han sido compensadas con alzas en el Fondo de Suficiencia Global, como se hace a la baja desde que se subieron los tipos.

En el gráfico 5 se aprecia que los recursos por habitante ajustado que suponen las transferencias del, o al, Fondo de Suficiencia en la última década son muy relevantes, y de distinto signo en el conjunto de las CC. AA. Mientras en algunas regiones más favorecidas por el *statu quo* de partida esas transferencias presentan signos positivos pese a lo sucedido con las minoraciones del Fondo de Suficiencia (Cantabria, La Rioja, Extremadura...), otras como Illes Balears, Comunitat Valenciana, Madrid, Cataluña y Murcia pierden recursos con este fondo entre 2013 y 2022. El motivo de esas diferencias entre comunidades es que el Fondo de Suficiencia Global garantiza a todas unas necesidades de financiación calculadas a partir de los recursos que obtenía en el SFA-2002 más los fondos adicionales incorporados en 2009 para fortalecer el Estado del Bienestar, y esa referencia histórica las coloca en situaciones muy dispares que se perpetúan durante los años de aplicación del SFA-2009. En definitiva, en la asignación de fondos a las CC. AA. sigue prevaleciendo, y perpetuándose, el modelo de prestación desigual de servicios que realizaba el Estado centralizado antes de la generalización del traspaso de competencias.

Tras intervenir el Fondo de Suficiencia Global, el abanico de financiación por habitante ajustado vuelve a abrirse hasta los 47 pp y, además, la posición de las comunidades cambia al hacer que permanezcan intactas las diferencias históricas de financiación por habitante ajustado (**gráfico 6**). Ahora ya no se respeta el criterio de ordinalidad.

Gráfico 6. Efecto del Fondo de Suficiencia Global en los recursos por habitante ajustado. Promedio 2009-2022 (Total CC. AA. de régimen común = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

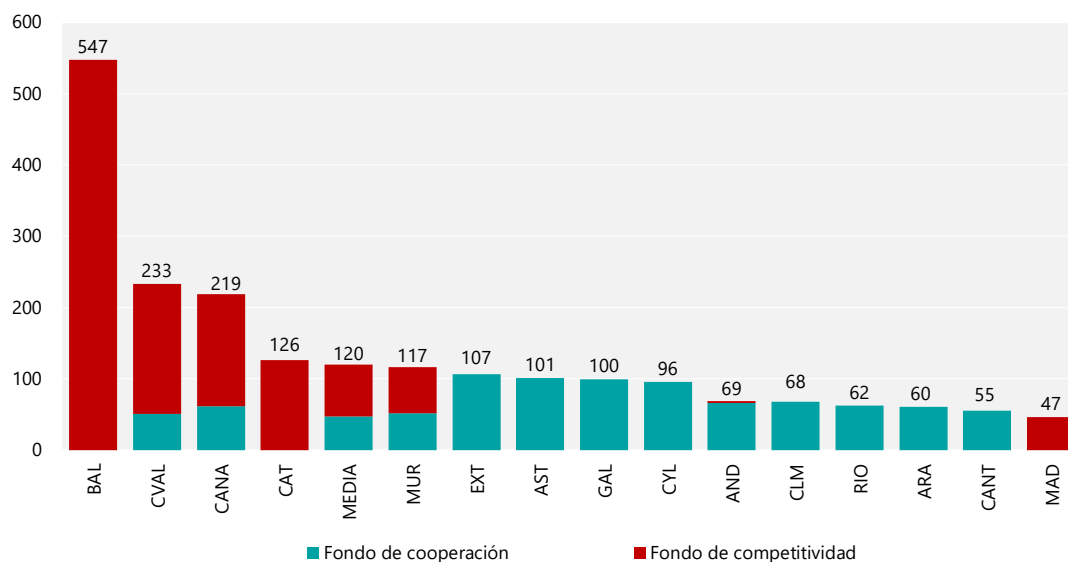
Además de lo señalado, el Fondo de Suficiencia es también el vehículo por el que las CC. AA. reciben recursos para financiar las competencias no homogéneas que gestionan, es decir, aquellas que no han sido transferidas a todas las CC. AA. Pero para comparar al conjunto de las comunidades entre sí es mejor considerar solo las competencias homogéneas, razón por la cual los cálculos presentados en este informe excluyen la financiación de competencias singulares de todas las CC. AA. de régimen común.

A la vista del importante abanico de recursos por habitante ajustado generado tras la aplicación del Fondo de Suficiencia Global, el SFA-2009 realiza sendos ajustes finales mediante dos fondos denominados de *convergencia autonómica*. Ambos fueron introducidos durante la negociación del modelo para amortiguar la desigual financiación por habitante ajustado de las diferentes CC. AA. tras la aplicación del Fondo de Suficiencia. Su justificación habla de favorecer la igualdad y el equilibrio económico territorial (artículo 22 de la Ley 22/2009), pero en realidad se trata de corregir –con distintos criterios *ad hoc*– las fuertes diferencias de financiación por habitante ajustado resultantes de la aplicación del Fondo de Suficiencia. En esas correcciones, no todas las CC. AA. corrieron la misma suerte porque su capacidad de ser tenidas en cuenta en el proceso negociador no fue la misma.

Según el artículo 24 de la Ley 22/2009, el primero de estos fondos es el Fondo de Cooperación y tiene la finalidad de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia en términos de renta. Las comunidades beneficiarias son las que tienen un PIB per cápita un 10% inferior a la media, una densidad de población inferior al 50% de la media o un crecimiento de la población inferior al 90% de la media. Por su parte, según el artículo 23, el Fondo de Competitividad pretende reforzar la equidad y reducir las diferencias de financiación homogénea per cápita, incentivando la autonomía y la capacidad fiscal de las CC. AA., garantizando que aquellas con una financiación por debajo de la media converjan a la misma, teniendo en cuenta su capacidad fiscal.

Mientras que las comunidades beneficiarias del Fondo de Cooperación son regiones con menor nivel de renta y con problemas de despoblación (Extremadura, Asturias, Galicia y Castilla y León), las regiones ricas (Illes Balears, Cataluña y Madrid) junto a dos de las infrafinanciadas (Comunitat Valenciana y Región de Murcia) son las que reciben recursos del Fondo de Competitividad (**gráfico 7**).

Las magnitudes de esas contribuciones de los Fondos de Convergencia Autonómica a las distintas comunidades son muy diversas y operan sobre unas dotaciones de recursos por habitante ajustado previas a su intervención también muy heterogéneas. Todo ello influye en el resultado final que, como se verá a continuación, ofrece un panorama de financiación explicable por los criterios descritos, pero con escasa lógica.

Gráfico 7. Fondos de Convergencia Autonómica. Promedio 2009-2022 (euros por habitante ajustado)

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

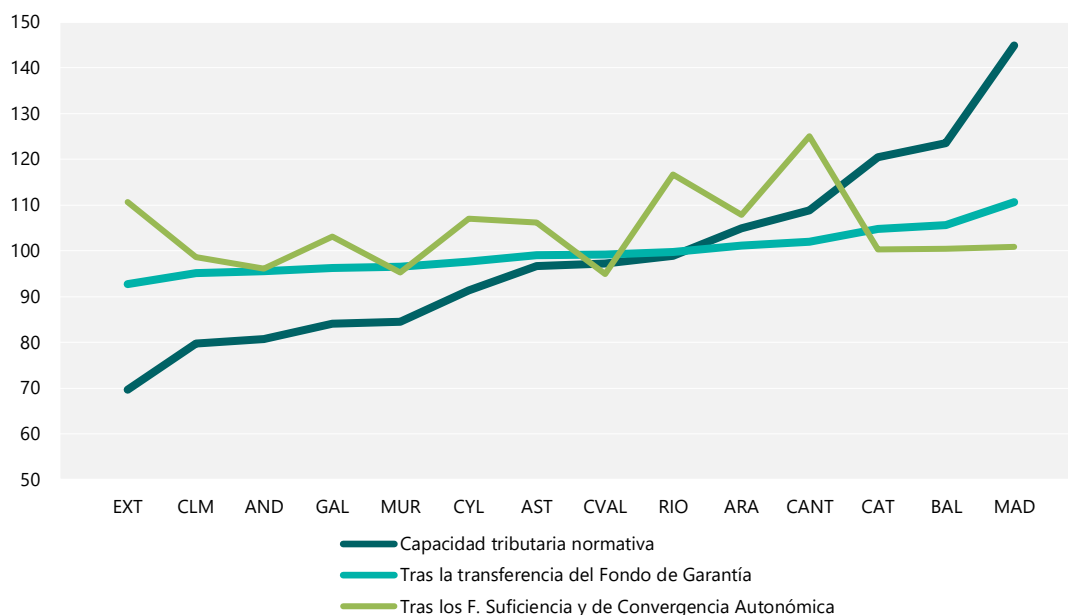
1.5. Resultado final del SFA-2009

Los mecanismos del SFA-2009 descritos constituyen los canales por los que la financiación llega a cada comunidad para atender las competencias que gestiona. La realidad es una gran diversidad de recursos por habitante ajustado que implica que las comunidades disponen de financiaciones muy diferentes por unidad de necesidad para atender a las mismas competencias.

El **gráfico 8** ofrece una imagen general de los cambios de posición que experimentan las CC. AA. como resultado de los distintos mecanismos que componen el SFA-2009. Mientras el Fondo de Garantía lleva a cabo una sustancial reducción de las diferencias de financiación por habitante ajustado derivadas de la desigual capacidad tributaria normativa, el Fondo de Suficiencia y los Fondos de Convergencia Autonómica abren de nuevo el abanico, con dos consecuencias relevantes:

- Los recursos de las CC. AA. ya no tienen que ver ni con las diferencias de capacidad tributaria ni con diferencias de necesidades.
- Algunas CC. AA. reciben unos recursos, en términos normativos y para competencias homogéneas, por debajo de la media que, además, son inferiores a los de otras comunidades con menor capacidad tributaria que las primeras. Así pues, no se cumple el criterio de *ordinalidad*, que consiste en que, aunque los recursos se nivelen, no se altere el orden que se deriva de la capacidad tributaria de las comunidades.

Gráfico 8. Efecto de los distintos componentes del Sistema de Financiación Autonómica en la financiación normativa por habitante ajustado a competencias homogéneas. Promedio 2009-2022
(Total CC. AA. de régimen común = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

El **cuadro 2** muestra los recursos, en términos normativos, que ha ofrecido el SFA-2009 para el conjunto de CC. AA. de régimen común desde su aprobación hasta 2022 (último año con datos definitivos de liquidación) y la importancia de cada una de las fuentes de ingresos que acabamos de describir. Se observa que entre 2011 y 2013 el volumen de recursos se frena como consecuencia de los efectos de la crisis económica sobre la recaudación tributaria, pero desde entonces no ha parado de crecer, con la excepción del año 2020 por la pandemia –aunque esta caída fue compensada con fondos extraordinarios por parte del Estado–. En 2022, el volumen de recursos normativos percibidos por las CC. AA. de régimen común era, en euros corrientes, un 58% superior al de diez años antes.

El **gráfico 9** muestra el volumen final de recursos, en términos normativos y a competencias homogéneas, que cada una de las CC. AA. de régimen común recibió en la última liquidación definitiva, correspondiente al ejercicio 2022. Mientras que Cantabria, La Rioja y Extremadura presentan una financiación por unidad de necesidad superior en al menos un 10% de la media de las CC. AA., la Comunitat Valenciana, Región de Murcia y Andalucía se sitúan con unos recursos por habitante ajustado un 5% por debajo de la media regional, y Castilla-La Mancha un 3% por debajo. Entre la región mejor (Cantabria) y la peor financiada (Comunitat Valenciana) existe una diferencia de 1.015 euros por habitante ajustado, es decir un 32% de diferencia de financiación por unidad de necesidad.

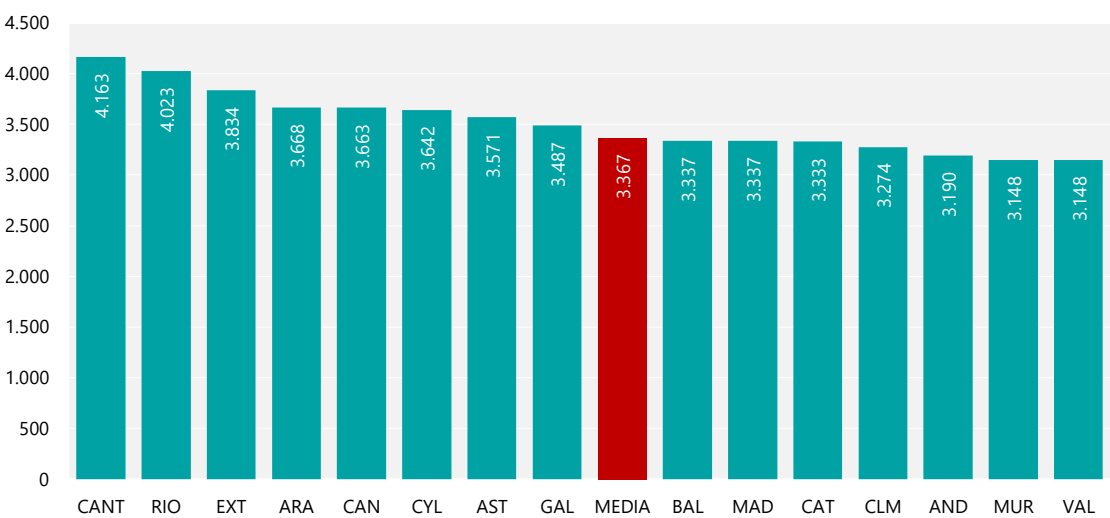
Cuadro 2. Financiación normativa del Sistema de Financiación Autonómica. Comunidades Autónomas de régimen común. 2009-2022 (millones de euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A) FINANCIACIÓN NORMATIVA (a competencias homogéneas)	88.502	103.779	100.255	95.650	94.336	98.608	104.692	106.231	109.392	118.699	124.450	114.230	129.867
A.1. Capacidad tributaria normativa	77.382	87.746	87.019	84.456	86.456	90.620	96.258	98.012	100.921	109.303	114.595	106.087	119.656
A.2. Transferencia del Fondo de Garantía	3.316	7.498	7.053	6.764	7.680	8.289	8.570	8.140	7.885	8.792	9.090	7.388	9.429
A.3. Fondo de Suficiencia ¹	3.844	3.593	1.419	504	-4.185	-4.862	-5.016	-4.764	-4.712	-5.257	-5.436	-4.418	-5.638
A.4. Fondo de cooperación	1.200	1.905	1.792	1.719	1.952	2.106	2.178	2.068	2.004	2.234	2.310	1.877	2.396
A.5. Fondo de competitividad	2.761	3.038	2.972	2.208	2.432	2.454	2.702	2.774	3.295	3.627	3.890	3.296	4.024
B) FINANCIACIÓN PARA COMPETENCIAS NO HOMOGÉNEAS	3.794	5.391	5.111	4.865	5.419	5.849	6.047	5.745	5.564	6.204	6.415	5.214	6.654
C) FINANCIACIÓN NORMATIVA TOTAL	92.297	109.170	105.367	100.515	99.755	104.457	110.739	111.976	114.957	124.903	130.864	119.444	136.521

¹ Fondo de suficiencia sin considerar los recursos para competencias no homogéneas.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

Gráfico 9. Financiación normativa a competencias homogéneas. 2022 (euros por habitante ajustado)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.



2. Principales problemas del SFA-2009

A la luz de lo señalado en el apartado 1, es evidente que el sistema actual es complejo y, en buena medida por ello, poco transparente. Pero, además, padece carencias muy relevantes en materias que son importantes para servir adecuadamente como el instrumento que ha de financiar a un nivel de gobierno que gestiona los servicios públicos que están en manos de las CC. AA. españolas. Se trata de servicios públicos fundamentales como la sanidad, la educación y los servicios sociales, así como otras competencias muy relevantes para el desarrollo regional. Todas esas funciones requieren recursos suficientes en volumen y también estabilidad financiera para atender a la evolución de dichas necesidades y una distribución de los mismos equitativa.

La evidencia no confirma que esas estén siendo las características de la financiación resultante del SFA-2009. Las carencias se ponen de relieve en ámbitos como la autonomía financiera de las comunidades, la corresponsabilidad fiscal y la participación en la gestión tributaria; en la suficiencia financiera y el equilibrio vertical en el reparto de recursos entre los niveles de gobierno, central y autonómico; en la falta de equidad y equilibrio horizontal de recursos entre comunidades que gestionan las mismas competencias; en lo referente a la lealtad y la cooperación institucional; y, como resultado de todo lo anterior, en el endeudamiento acumulado y la sostenibilidad de las cuentas públicas. Este apartado ofrece una síntesis de cómo se concreta esta larga lista de debilidades del SFA-2009.

2.1. Autonomía financiera, corresponsabilidad fiscal y participación en la gestión tributaria

La autonomía financiera de las comunidades de régimen común ha ido mejorando con los sucesivos modelos de financiación, al ampliarse la cesión de tributos y acompañarse esta cesión con capacidad normativa en los impuestos directos. Pero, por imperativo europeo, los avances no alcanzan a la capacidad normativa de los impuestos indirectos compartidos (IVA e Impuestos Especiales), que para las comunidades de régimen común son muy relevantes pues representan el 36,6% de sus recursos tributarios; tampoco alcanzan a la participación en la gestión de los mismos o del IRPF (**cuadro 3**).

Sin capacidad normativa en imposición indirecta las comunidades disponen de instrumentos fiscales limitados para responder a caídas relevantes de recaudación, como las ocurridas en la Gran Recesión. Por esto, y por carecer de capacidad de gestión de los grandes impuestos parcialmente cedidos dado el funcionamiento de la AEAT, sus posibilidades de afrontar de manera

autónoma los problemas financieros sobrevenidos son escasos, y muy dispares entre las comunidades forales y las de régimen común.

Cuadro 3. Recaudación tributaria según la capacidad normativa autonómica. Comunidades Autónomas de régimen común. 2022

	Millones de euros	Distribución porcentual
A) Impuestos con capacidad normativa autonómica	76.308	63,4%
Imp. sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	49.933	41,5%
Imp. sobre Sucesiones y Donaciones	3.271	2,7%
Imp. sobre el Patrimonio	1.477	1,2%
Otros impuestos directos	507	0,4%
Imp. sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Juríd. Docum.	12.110	10,1%
Imp. Sobre determinados medios de transporte	638	0,5%
Tributos y tasas sobre el juego	833	0,7%
Imp. Medioambientales	1.136	0,9%
Imp. Indirectos canarios (REF)	707	0,6%
Otros impuestos indirectos	262	0,2%
Tasas y precios públicos	5.434	4,5%
B) Impuestos sin capacidad normativa autonómica	44.132	36,6%
Imp. Sobre el Valor Añadido (IVA)	32.014	26,6%
Imp. Sobre Consumos Específicos (II. EE.)	12.118	10,1%
C) TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	120.440	100,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a).

Las implicaciones para las comunidades de régimen común de la dependencia del gobierno central en este ámbito han sido graves durante los años de vigencia del SFA-2009. Al poco de aprobarse el nuevo sistema, se desplomó la economía y también la recaudación fiscal. Tras impactar severamente la crisis financiera en 2008 en los ingresos públicos, tanto la Administración Central como las CC. AA. ejercieron al alza sus competencias normativas desde 2010, para mejorar sus ingresos en aquellos tributos en las que tenían capacidad normativa. Las CC. AA. lo hicieron en algunos tributos cedidos y en el IRPF. La Administración Central subió los tipos de IVA e Impuestos Especiales, tributos en los que las CC. AA. tienen unos porcentajes de participación del 50% y el 58%, respectivamente. Pero, simultáneamente, haciendo uso de las facultades que le ofrecía el artículo 21.2 de la Ley 22/2009, neutralizó los aumentos de ingresos derivados de la subida de tipos que debía compartir con las CC. AA., argumentando que asumía el coste político de esa decisión que solo ella podía adoptar. La neutralizó compensando los aumentos de la recaudación derivados de las subidas con minoraciones equivalentes del Fondo de Suficiencia Global de cada comunidad, de manera que el resultado financiero total fue equivalente a una reducción de la participación del IVA (en lugar del 50%, del 33% en 2022) y de los Impuestos Especiales (en lugar del 58%, del 42%).

Esta decisión estaba respaldada por la ley, como no podía ser de otra manera, pero en las circunstancias financieras que afrontaban todos los niveles de gobierno en 2010 la norma hubiera podido cumplirse haciendo que la subida de tipos adoptada por el gobierno contara con el respaldo de las CC. AA. que habían de participar en esos aumentos de recaudación. Ese

planteamiento hubiera reflejado mejor que las necesidades de financiación eran compartidas por los dos niveles de gobierno, que hubieran podido asumir conjuntamente el coste político de las medidas. En ese caso las comunidades hubieran podido ejercer capacidad normativa en los impuestos indirectos, haciéndolo de manera colegiada, como sugirieron los expertos en su informe de 2017, evitando la competencia fiscal entre las mismas y manteniéndose así dentro de los criterios de la UE. Con ese enfoque del problema planteado por la caída de la recaudación, la Administración Central no hubiera tenido argumentos para minorar el Fondo de Suficiencia de las CC. AA. que se enfrentaban a graves dificultades para financiar los servicios públicos fundamentales (SPF).

Ese no fue, obviamente, el criterio seguido y la decisión, legal pero no leal, ha tenido graves consecuencias financieras desde entonces hasta la actualidad. Por una parte, exigió importantes ajustes de gasto en los servicios públicos fundamentales en manos de los gobiernos autonómicos (educación, sanidad y servicios sociales), unos recortes que no se produjeron en los SPF dependientes de la Administración Central (pensiones, desempleo). Pese a esos ajustes, aparecieron déficits mucho más elevados que en el pasado en las CC. AA. y se generalizó el endeudamiento de estas. Todas estas consecuencias negativas han ido acompañadas de frecuentes desencuentros entre niveles de gobierno que han minado la confianza mutua en la última década.

Recientemente se ha producido otro episodio en el que la Administración Central ha vuelto a ejercer su capacidad normativa en materia de imposición indirecta, al reducir los tipos de IVA e Impuestos Especiales para frenar el fuerte repunte inflacionista de 2022. El coste de esa reducción en forma de menores ingresos lo han padecido también las CC. AA. que comparten esos impuestos. Sin embargo, siguiendo la misma pauta desleal descrita en los párrafos anteriores, y a diferencia de lo sucedido cuando se subieron los tipos, ahora no se ha compensado a las CC. AA. por esa decisión que, de nuevo, supone una minoración de sus ingresos. Este segundo episodio es un nuevo ejemplo de una circunstancia en la que hubiera podido comprobarse si la propuesta del ejercicio colegiado de la capacidad normativa era viable. Una hipótesis razonable es que la preocupación por frenar la inflación habría facilitado el acuerdo de las comunidades. En cambio, se prefirió no invitarlas a participar en la decisión, pero sí imponerles su contribución financiera a la política antiinflacionista.

Otra carencia del SFA-2009 en el ámbito de la autonomía es que las comunidades participan muy poco en la gestión tributaria de los grandes impuestos que comparten con la Administración Central, lo que desdibuja la visión que tienen los contribuyentes del destino de buena parte de los tributos que pagan. Esta realidad impide identificar mejor la responsabilidad fiscal de cada nivel de administración, porque es difícil asociar a quien recauda los impuestos con quien realiza el gasto que se financia con ellos. Para corregir esta debilidad es necesario visibilizar ante los contribuyentes que las comunidades son las destinatarias de la recaudación de los impuestos con los que se financian: repartiendo adecuadamente las herramientas tributarias y la capacidad normativa, identificando en el pago de los impuestos que financian a las CC. AA. y haciendo que

la gestión tributaria sea compartida. Pero la participación de las comunidades en la gestión tributaria se limita a los tributos totalmente cedidos, que solo representan el 18,5% de los ingresos tributarios de las CC. AA. de régimen común. El resto es recaudado por una AEAT que los contribuyentes perciben, con razón, como una agencia del Estado.

Aunque nominalmente se reconoce a las CC. AA. presencia en los órganos de gobierno de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, su influencia efectiva es muy limitada y ocupan una posición irrelevante en la dirección de una Agencia de la que depende la mayoría de sus ingresos. Su posición no es la de accionistas de la misma, como debería ser de manera relevante, sino más bien la de bonistas que dependen del rendimiento de la recaudación que realiza la agencia pero sin capacidad de influencia en la dirección de la AEAT, que está exclusivamente en manos de la Administración Central.

2.2. Insuficiencia global y desequilibrio vertical

El SFA-2009 fue diseñado con unos niveles de recursos que aspiraban a solucionar las insuficiencias de las comunidades, pero como consecuencia de que el arranque del nuevo modelo coincide con una grave crisis financiera y económica que mantuvo a la economía con tasas de crecimiento negativas hasta 2013, las CC. AA. de régimen común han padecido insuficiencias de recursos más graves durante buena parte de los años transcurridos desde entonces. La valoración de esas insuficiencias es una cuestión controvertida, pero existen argumentos de peso en ese sentido para justificar la afirmación anterior, que serán presentados a continuación.

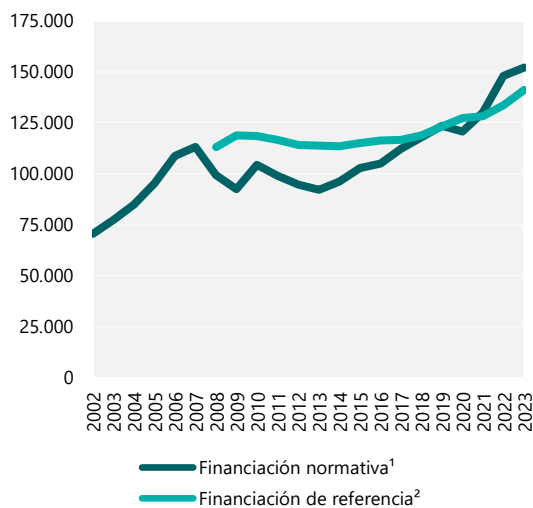
El SFA-2009 realizó una estimación de necesidades de financiación de las comunidades autónomas y calculó qué porcentajes de cesión de impuestos y qué transferencias verticales les permitirían alcanzar una recaudación acorde con esas necesidades de gasto, en gran parte asociadas a la prestación de servicios públicos fundamentales. Este cálculo se realizó tomando como referencia los ingresos del momento álgido del ciclo, el año 2007, un ejercicio en el que las CC. AA. de régimen común no tenían, en conjunto, déficits significativos. Pero la inmediata llegada de la Gran Recesión provocó que los ingresos reales del modelo se situaran en buena parte de los años posteriores por debajo del compromiso inicial reconocido. Esto ha planteado de nuevo un problema de insuficiencia global entre 2009 y 2017, que puede ser definido del siguiente modo: durante una década los ingresos del SFA-2009 no han podido cubrir los niveles reales de prestación de los servicios a los que aspiraba el acuerdo en el que se basó el sistema; es decir, los niveles de recursos en términos reales por unidad de necesidad han descendido.

Si se comparan los ingresos de las comunidades efectivamente aportados por el modelo con el nivel de recursos por unidad de necesidad (ingresos por habitante ajustado) reconocidos inicialmente en el año base, se constata que el conjunto de las CC. AA. de régimen común padece una caída de recursos por habitante ajustado durante buena parte del periodo de aplicación del SFA-2009. Concretamente, eso sucede entre 2008 (liquidado ya durante la vigencia del actual modelo, en 2010) y 2017. El **gráfico 10a** evalúa esta afirmación mostrando la evolución de la

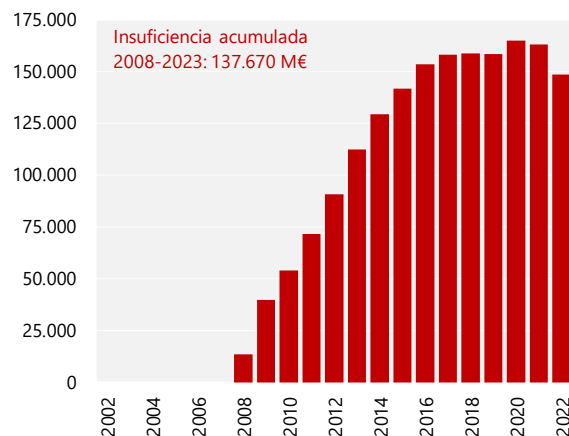
financiación normativa (línea oscura) y la compara con los ingresos que hubiera necesitado el conjunto de las CC. AA. para cubrir las necesidades de financiación por habitante ajustado pactadas en el año base del SFA-2009 (línea clara).

Gráfico 10. Insuficiencia financiera del SFA-2009. Total CC. AA. de régimen común. 2002-2022
(millones de euros)

a) Financiación normativa¹ vs. financiación de referencia²



b) Insuficiencia financiera acumulada³



¹ La financiación de referencia son las necesidades de financiación por habitante ajustado que el modelo de 2009 establece para cada CC. AA. en el año base (2007) actualizadas por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

² La financiación de referencia es el promedio de la financiación homogénea por habitante ajustado recibida por cada CC. AA. en el periodo 2002-2008 actualizada por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

Fuente: Fuente: IGAE (2024), Fedea (2024) y elaboración propia.

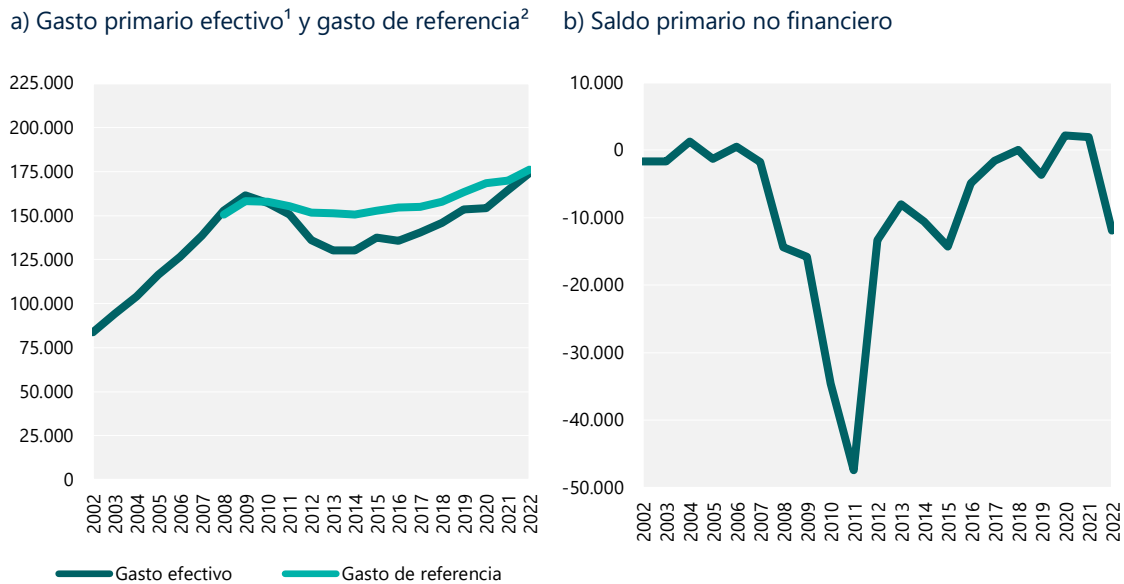
El conjunto de CC. AA. de régimen común padecieron insuficiencias financieras por habitante ajustado desde 2008 hasta 2017 que, en términos agregados, significaron unas pérdidas totales de recursos de casi 158.000 millones. Estas insuficiencias financieras, respecto a la situación pactada inicialmente, no se han dado en los años más recientes. De forma que en el conjunto del periodo 2008-2023 la insuficiencia financiera acumulada asciende a 137.670 millones de euros (**gráfico 10b**). Estas insuficiencias acumuladas son financieramente muy relevantes, y explican buena parte del aumento del endeudamiento de las CC. AA. observado desde 2009.

La respuesta de las CC. AA. de régimen común a esa insuficiencia financiera general, tan duradera, ha tenido dos componentes:

- El primero ha consistido en ajustes a la baja en todas las funciones de gasto. Dicha respuesta ha afectado a los recursos destinados a cubrir los servicios públicos fundamentales (SPF) de salud, educación y protección social. Para valorar el alcance de estos ajustes se puede comparar el nivel de gasto primario (sin el pago por intereses) por habitante ajustado que hubiera permitido mantener el gasto comprometido al aprobarse el modelo con el gasto efectivamente realizado (**gráfico 11a**). Esa comparación indica que entre 2010 –año en el que las cuentas autonómicas sufren la reducción de los ingresos derivados de la crisis financiera– y 2017 –último año en el que se produce insuficiencia financiera respecto al pacto de 2007– la reducción acumulada del gasto público autonómico respecto al gasto marcado como referencia en 2007 se aproximó a los 115.000 millones de euros.
- El segundo componente de la respuesta dada por las comunidades a las insuficiencias de recursos ha sido el recurso al déficit. Los saldos primarios no financieros del conjunto de las CC. AA. de régimen común estaban próximos a cero hasta 2007 y pasan a ser fuertemente negativos entre 2008 y 2017 (**gráfico 11b**). Desde la puesta en funcionamiento del SFA hasta 2017 el déficit primario acumulado por las CC. AA. de régimen común también asciende en torno a los 150.000 millones.

Se puede hablar de un desequilibrio vertical entre administraciones porque, si bien las Administraciones Centrales se han enfrentado también a problemas de insuficiencia de recursos en los años analizados, han dispuesto de instrumentos más amplios, tanto tributarios (competencias normativas de imposición indirecta) como financieros (déficits autorizados), para responder a los mismos. En el caso de las CC. AA. de régimen común la principal caída de ingresos se debe a la evolución de los recursos del SFA-2009 entre 2009 y 2017, pero también contribuyen a la misma las reducciones de otras fuentes de ingresos (casi 80.000 millones menos) derivado de una menor recaudación en tributos propios, el ejercicio a la baja de la capacidad normativa por parte de algunas comunidades, o el menor importe de otras transferencias estatales de carácter finalista o del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Esta situación provocó que pese a los ajustes en el gasto autonómico, estos no fueran suficientes para evitar los déficits financieros de estos años.

Gráfico 11. Gasto primario y saldo primario no financiero. Total Comunidades Autónomas de régimen común. 2002-2023 (millones de euros)



¹ El gasto primario efectivo para el periodo 2020-2023 no tiene en cuenta el gasto extraordinario vinculado a la pandemia (sanitario, social y ayudas a empresas) y tampoco el gasto financiado con fondos MRR y REACT.

² El gasto de referencia se corresponde al que mantiene el gasto primario por habitante ajustado de 2007 (año base del modelo), actualizado por el deflactor del sector público, durante el periodo 2008-2022. El gasto efectivo de 2020 y 2021 descuenta los gastos extraordinarios derivados de la pandemia. Y en 2022 se descuentan los gastos financiados con los fondos NGEU, ya que también se consideran extraordinarios.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b, 2024c) y elaboración propia.

En suma, si bien ambos niveles de gobierno han padecido insuficiencias y aumentado su endeudamiento, las comunidades han tenido que realizar ajustes más severos en sus gastos en competencias importantes del Estado del Bienestar que la Administración Central ha evitado. Esto ha sido posible debido a la forma en la que el gobierno central ha ejercido sus funciones de coordinación de la política financiera y de estabilidad, su reparto del déficit entre administraciones y sus mayores competencias tributarias normativas sobre impuestos que comparte con las CC. AA.

En estas circunstancias, resulta necesario:

- Volver a debatir, y acordar de nuevo entre los responsables políticos, qué volúmenes de recursos se consideran necesarios para que las distintas administraciones (Central, Regional y Local) presten sus servicios al nivel deseado y, consecuentemente, cómo repartir las fuentes de financiación.
- Reconsiderar los instrumentos fiscales y financieros con los que las CC. AA. deben contar para poder allegar los recursos que precisen en diferentes coyunturas del ciclo económico, y poder hacerlo con la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal adecuadas.

2.3. Equidad y equilibrio horizontal

El tercer ámbito en el que el SFA-2009 presenta carencias importantes es la equidad, pues las comunidades autónomas disponen de recursos por habitante ajustado -la unidad de necesidad que el modelo define- demasiado desiguales para que la comunidad de residencia no condicione el nivel de acceso a los servicios, como establece la Constitución. Esta falta de equidad es una consecuencia del efecto conjunto de los cuatro fondos del SFA-2009, pues mientras el Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales nivela los recursos, aunque sea parcialmente, el Fondo de Suficiencia Global los desnivela al recoger la inercia del *statu quo* y los Fondos de Convergencia Autonómica -el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad- introducidos durante la negociación del SFA-2009 para alcanzar un acuerdo, no eliminan esas desigualdades.

El Fondo de Garantía del SFA-2009 fue diseñado como el gran instrumento de nivelación, al menos parcial, pues tiene como objetivo igualar los recursos disponibles para financiar los servicios públicos fundamentales (SPF) en las distintas comunidades de régimen común. Los SPF representaban cuando se aprobó el modelo las tres cuartas partes del gasto autonómico, aproximadamente, y por eso el Fondo de Garantía se nutre con las aportaciones del 75% de los recursos tributarios de las CC. AA. de régimen común, más las transferencias verticales de la Administración Central aportadas para mejorar la suficiencia de recursos para prestar esos servicios.

El Fondo de Garantía se distribuye proporcionalmente a la población ajustada de cada comunidad para que todas las comunidades puedan prestar, al menos los SPF, en proporción a las necesidades de sus ciudadanos. Ese objetivo no se alcanza por dos razones. La primera, que el peso de los SPF en el gasto de las comunidades ha ido creciendo desde que se aprobó el SFA-2009 y ya supera el 82% del gasto total. La segunda, que en paralelo al funcionamiento del Fondo de Garantía, las comunidades reciben (aportan) recursos de (a) otros Fondos que desdibujan el reparto de los recursos impidiendo alcanzar un equilibrio horizontal mínimamente satisfactorio, por las siguientes razones:

- El Fondo de Suficiencia -que preserva el *statu quo* previo-, el Fondo de Convergencia y el Fondo de Competitividad alejan significativamente los recursos de las comunidades de la igualdad de financiación por unidad de necesidad. A ese alejamiento contribuyen los criterios de cálculo de las participaciones en cada fondo y el defectuoso cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales, que influye en el cálculo inicial de las aportaciones del/al Fondo de Suficiencia. El resultado final del SFA-2009 es una sustancial diferencia de recursos por habitante ajustado entre comunidades, de 30 puntos porcentuales.
- Aunque los SPF a nivelar son prestados a la población, el modelo de financiación de 2009 incluye otras variables demográficas (estructura por edades) y geográficas (dispersión, superficie e insularidad), que ocasionan diferencias de recursos por habitante muy

elevadas entre comunidades. Se deben a la influencia en el gasto reconocida a la estructura de edades y a la forma de incluir en el cálculo de las necesidades (población ajustada) las variables geográficas. Estas últimas afectan mucho al cálculo del coste unitario de los servicios en los distintos territorios, y lo hacen sin contar con un fundamento empírico concluyente⁴. Los criterios seguidos para seleccionar y otorgar pesos a las variables demográficas y geográficas refuerzan las diferencias de financiación per cápita, complementando en ese sentido los efectos distorsionadores del Fondo de Suficiencia.

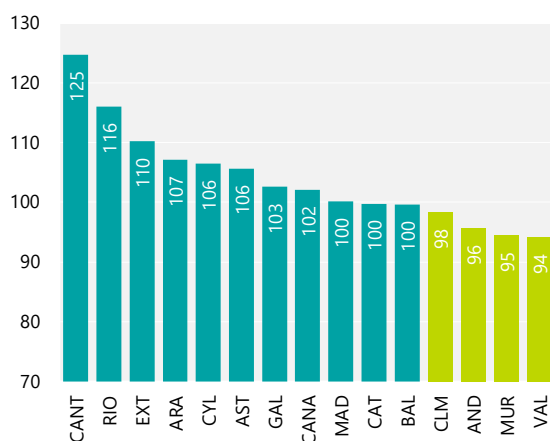
- La regla consistente en aportar al Fondo de garantía el 75% de los recursos tributarios de cada comunidad de régimen común equivale a un criterio de nivelación parcial de los recursos de las comunidades, en lugar de total. El 25% restante de recursos tributarios queda en manos de cada comunidad y genera diferencias de financiación por habitante ajustado, con efectos de signo contrario sobre las comunidades de alta o baja capacidad fiscal, reforzando la financiación de las primeras y debilitando la de las segundas.
- Las diferencias de recursos por habitante ajustado y por habitante todavía se acentúan más con las comunidades forales, que tienen una elevada capacidad fiscal debido a sus altos niveles de renta pero no participan de los compromisos de nivelación del Fondo de Garantía, dado que el cálculo del cupo vasco y la contribución navarra no contempla como carga general del Estado la solidaridad más allá del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), un fondo de cuantía insignificante desde hace años, de solo 400 millones de euros.

Todas estas carencias de equidad conducen a una permanente infrafinanciación de cuatro comunidades (Comunitat Valenciana, Región de Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha) respecto a la media de las comunidades de régimen común, por habitante ajustado, situadas permanentemente entre un 2% y un 8% por debajo de la media (**gráfico 12**). Su infrafinanciación se agrava -en especial en los últimos años si se tiene en cuenta la corrección que los expertos consideran que debería hacerse en la estimación del Ministerio de Hacienda de la financiación normativa de los tributos cedidos tradicionales, a la vista de las frecuentes discrepancias entre las estimaciones oficiales y la realidad (Martínez 2022; López-Laborda 2016; De la Fuente 2016, 2018; Alcalá y Pérez 2022; González *et al.* 2017). A la vista de esa evidencia, las informaciones que en adelante se presentan en este informe tienen en cuenta esas correcciones.

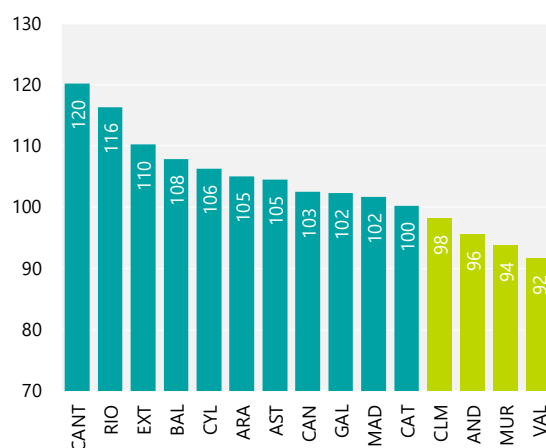
⁴ Un ejemplo de esta limitada justificación son algunos de los ejercicios realizados por el grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada (Ministerio de Hacienda 2021). Existen otros trabajos que pretenden medir mejor la importancia de las variables no demográficas como la dispersión (Blanco y Santos 2021) o la identificación de asentamientos urbanos y rurales (Eurostat 2021).

Gráfico 12. Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas del SFA-2009. Promedio 2009-2022 (Total CC. AA. de régimen común = 100)

a) Financiación normativa



b) Financiación normativa corregida



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2024) y elaboración propia.

2.4. Lealtad y cooperación institucional

En un estado descentralizado, la cooperación es necesaria para coordinar las múltiples funciones desempeñadas por las distintas administraciones y dar respuesta a los problemas de funcionamiento sobrevenidos, en especial los bruscos cambios de circunstancias económicas y financieras que producen las crisis graves, pero también en otros escenarios que exigen la colaboración de las administraciones. Durante las crisis, la cooperación institucional resulta más necesaria y las consecuencias de su carencia más evidentes. En España existen instituciones de cooperación y coordinación entre gobiernos -Senado, Conferencia de Presidentes, Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), Conferencias Sectoriales-, pero su funcionamiento no es el adecuado para resolver los importantes problemas que se han planteado en el siglo XXI, con mayor frecuencia e intensidad que en el pasado.

Algunas experiencias durante las crisis sufridas cuestionan la lealtad institucional en las decisiones adoptadas por la Administración Central, pues hacen dudar de que este primer nivel de gobierno haya tenido en cuenta las circunstancias financieras en las que se encontraban las CC. AA. Ejemplos de lo señalado son:

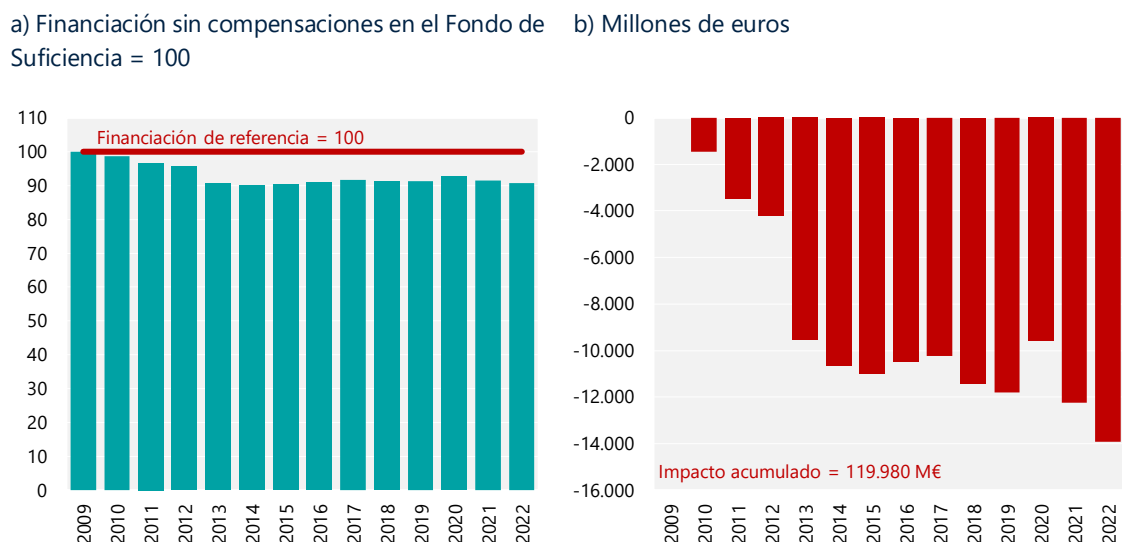
- La neutralización en el Fondo de Suficiencia de los incrementos de recursos derivados de las subidas de tipos del IVA y los Impuestos Especiales a partir de 2010.
- La falta de compensación a las CC. AA. de las reducciones de recaudación derivadas de las bajadas del IVA de algunos productos y del tipo impositivo de la electricidad, decididas desde la Administración Central en los años recientes para combatir la inflación, siguiendo

un criterio asimétrico respecto del utilizado cuando se subieron los tipos, pues tanto el efecto de la subida como de la bajada lo han encajado las CC. AA. sin haber tenido la oportunidad de participar en la decisión. En estos casos la Administración Central ha hecho uso de sus atribuciones, abusando de su posición de dominio en años muy difíciles.

- El reparto asimétrico del déficit autorizado por el Programa de Estabilidad, decidido unilateralmente por la Administración Central, que se reserva un porcentaje mayor del que justificaría su peso en el gasto, obligando a las comunidades, en ciertos años, a reducir gastos en servicios públicos fundamentales que eran necesarios, para corregir los desequilibrios financieros más rápidamente.
- La retención de la mensualidad del IVA de 2017, no pagada por el Estado y que el Supremo falló a favor de abonar a las CC. AA. en 2022.

El primero de los ejemplos comentados ha tenido un impacto muy significativo en el volumen de recursos que las CC. AA. han dejado de recibir a través del SFA-2009. La decisión estatal de compensar en el Fondo de Suficiencia el incremento de recaudación generado por la subida de tipos en el IVA y los Impuestos Especiales, ha reducido en 137.027 millones de euros los recursos financieros de las CC. AA. de régimen común, con un promedio anual de 9.788 millones de euros entre 2010 y 2023 (**gráfico 13**).

Gráfico 13. Impacto de las compensaciones del Fondo de Suficiencia derivadas de los incrementos de tipos impositivos de IVA e Impuestos Especiales decididas por la Administración Central. Total Comunidades Autónomas de régimen común. 2009-2023



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

En los años recientes ha habido experiencias también positivas de cooperación, apoyándose en el cambio de rumbo de la respuesta de la UE ante la crisis del coronavirus en comparación con el enfoque que adoptó en la crisis de la deuda soberana. Así, en la última crisis la Administración Central optó por un reparto de recursos con las comunidades más equilibrado durante los dos años de máximo impacto de la pandemia, 2020 y 2021. Las estimaciones de las entregas a cuenta del SFA-2009 en esos años y las transferencias extraordinarias para compensar las caídas de ingresos han mantenido protegidas a las comunidades y les han permitido atender, sin excesiva tensión financiera, los incrementos de gastos derivados de la covid-19.

Ese criterio se ha mantenido en 2022 al compensar a las CC. AA. de régimen común las liquidaciones negativas del año 2020. Pero, una vez más, la Administración Central no ha tratado por igual a todas las regiones y algunas comunidades, como la Comunitat Valenciana e Illes Balears, se han visto perjudicadas, pues no se beneficiaron de esa compensación, sin recibir una explicación adecuada. Tampoco han mejorado los criterios en el reparto del déficit, concentrándose el mismo en la Administración Central y negándose ésta a señalar objetivos de reducción del déficit diferenciados (asimétricos) entre las comunidades que no cuentan con los mismos recursos financieros, como de manera realista ha venido sugiriendo la AIReF.

En cuanto al funcionamiento de los órganos de coordinación, además de las Conferencias Sectoriales, el CPFF es el único que se reúne con frecuencia anual para abordar los temas relacionados con la financiación de las CC. AA., (aunque legalmente debía hacerlo semestralmente). El resto, la Conferencia de Presidentes y el Senado, no desarrollan una actividad regular que contribuya a generar una cultura federal de colaboración, coordinación y cooperación.

De manera generalizada, el CPFF ha respaldado numerosos acuerdos que han venido marcados por los criterios de la Administración Central, lo que no es sorprendente teniendo en cuenta que el peso que le reconoce la ley a la Administración Central en las votaciones es decisivo. Este mecanismo no estimula el consenso con las CC. AA., ni reconoce a éstas ninguna posibilidad de decidir según un criterio distinto del de la Administración Central, aunque ese criterio alternativo fuera compartido por todas las comunidades. Tampoco tiene en cuenta en las votaciones el tamaño poblacional de las CC. AA. pues les otorga, a todas, el mismo peso a pesar de sus enormes diferencias demográficas. En estas circunstancias la Administración Central puede alcanzar fácilmente una mayoría con el voto en contra de un conjunto de comunidades que representen un amplísimo porcentaje de la población española. También contribuye a la percepción de que la Administración Central impone sus criterios que las propuestas se presenten en la mayoría de las ocasiones sin información previa, sin la fundamentación y la transparencia técnica necesarias, y sin apoyarse en análisis independientes.

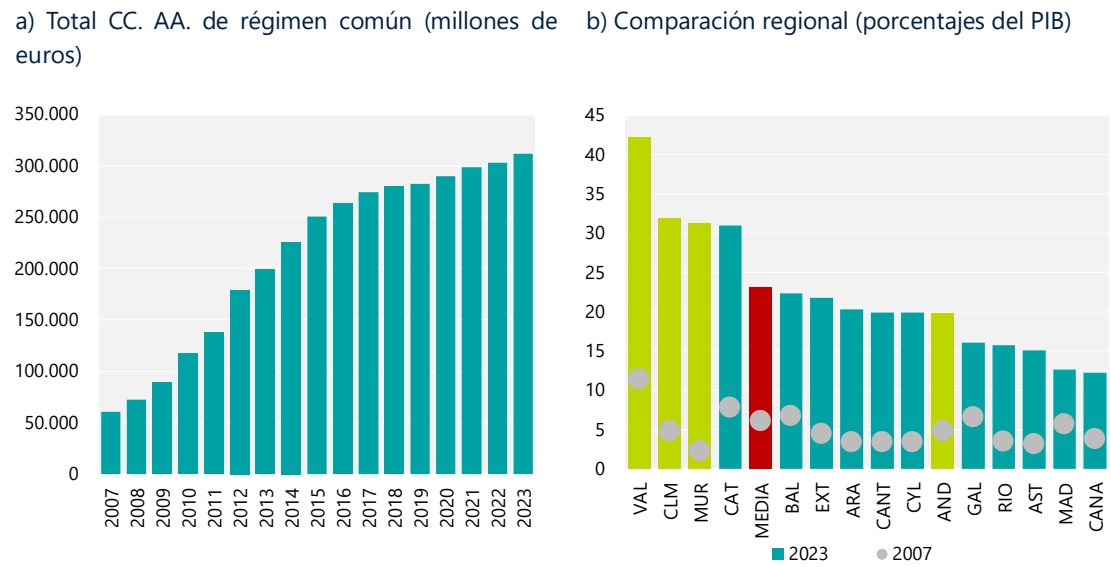
2.5. Endeudamiento y sostenibilidad financiera

El endeudamiento de las comunidades no estaba generalizado durante la vigencia del modelo 2002-2008, ni era importante en muchas de ellas, pero ambas cosas han cambiado durante la vigencia del modelo de 2009. Como consecuencia de la grave insuficiencia financiera padecida por las CC. AA. tras el inicio de la Gran Recesión, el endeudamiento de las comunidades de régimen común se multiplicó por 4,5 entre 2007 y 2017, con un incremento de 213.668 millones de euros. Tras acompasarse de nuevo los ingresos y los gastos de las comunidades en 2018 y 2019, el *shock* de la covid-19 volvió a generar déficits elevados y aumentos de deuda, pese a los apoyos financieros recibidos de la UE y de la Administración Central (**gráfico 14a**). La situación ha vuelto a ser reconducida a partir de 2021 en el conjunto de las comunidades de régimen común pero, como resultado de un largo periodo con déficits relevantes, en diciembre de 2023 el endeudamiento autonómico representa en promedio un 23,2% de su PIB.

Las diferencias entre comunidades en la ratio deuda/PIB resultan de sus distintos niveles de deuda por habitante y sus diferentes niveles de PIB pc (**gráfico 14b**). La incidencia de las insuficiencias financieras en la evolución del endeudamiento ha sido más pronunciada en algunas comunidades, como la Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Cataluña. En las tres primeras a la insuficiencia global de recursos que padece el conjunto de CC. AA. hay que añadir el efecto de la infrafinanciación relativa que padecen estas comunidades, cuya financiación por habitante y por habitante ajustado es inferior a la media. Los problemas de inequidad en los ingresos como consecuencia del mal funcionamiento de los distintos sistemas de financiación autonómica se traducen en que, pese a que el gasto por habitante en estas tres regiones se sitúa en torno al gasto medio regional, los déficits y la deuda acumulada son mayores. En el caso de Cataluña la situación es diferente, pues sus recursos están próximos a la media y es un gasto superior a la media lo que explica su mayor endeudamiento.

Para las comunidades infrafinanciadas resulta imposible acercarse a los niveles de gasto medio autonómico en el conjunto de las competencias sin incurrir en un déficit mayor y un endeudamiento más elevado que el conjunto de las CC. AA. de régimen común. En 2023, según las últimas cifras publicadas por el Ministerio de Hacienda, los déficits de Comunitat Valenciana (-2,4% del PIB), de Región de Murcia (-2,3%) y de Castilla-La Mancha (-1,1%) fueron los más elevados pese a gastar por habitante igual que la media regional, mientras otras comunidades –como Principado de Asturias– ya presentan superávits a pesar de gastar más por habitante. Además, al ser regiones con niveles de renta pc inferiores a la media, un mismo nivel de déficit o de deuda por habitante representa porcentajes mayores en relación con el PIB que el de las comunidades más ricas.

Gráfico 14. Deuda pública autonómica. 2007-2023



Fuente: Banco de España (2024a, 2024b) y elaboración propia.

3. Resultados y consecuencias para las CC. AA. infrafinanciadas

Tras la revisión detallada del SFA-2009, tanto de su funcionamiento como de sus principales carencias, este apartado presenta la información de las comunidades cuya posición relativa está por debajo de la media regional en el reparto de recursos que se deriva del modelo actual y del anterior sistema de financiación (SFA-2002). La comparación se realiza en términos de financiación por habitante ajustado, el indicador de necesidades definido en el modelo vigente, pero también se contempla el modelo anterior para disponer de algunas referencias de interés.

El objetivo del apartado es doble: primero, evaluar en qué medida las comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Comunitat Valenciana padecen un problema de infrafinanciación relativa, entendiendo por tal una financiación por unidad de necesidad inferior a la media de las CC. AA. de régimen común; segundo, evaluar el impacto de esta insuficiencia financiera relativa sobre algunas magnitudes relevantes como el porcentaje de ingresos dedicados al gasto en SPF, los niveles de gasto por habitante que es posible realizar en el resto de funciones, el nivel de déficit y el endeudamiento acumulado.

3.1. Consecuencias de la infrafinanciación para los ingresos

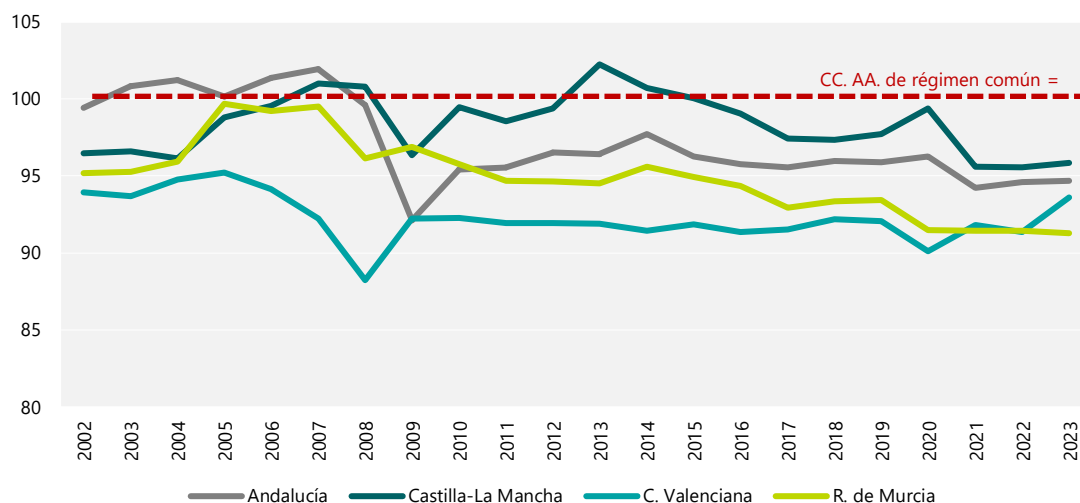
El periodo analizado va desde 2002 a 2023⁵. Los datos de este último ejercicio han sido estimados en base a las entregas a cuenta y las liquidaciones definitivas comunicadas a las comunidades. El Estado suele comunicar esta información durante los meses de julio y agosto del año anterior al que se refieren las entregas a cuenta, para que las CC. AA. la tengan en cuenta al elaborar los presupuestos autonómicos. El cálculo de la infrafinanciación relativa se realiza a partir de la información publicada por el Ministerio de Hacienda y corrigiendo los errores de cálculo de la recaudación en los tributos cedidos tradicionales, tal y como han puesto de manifiesto los expertos en la materia y que permite aproximarse más a la realidad (Martínez 2022; López-Laborda 2016; De la Fuente 2016, 2018; Alcalá y Pérez 2022; González *et al.* 2017).

El **gráfico 15** muestra la financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas de las comunidades infrafinanciadas respecto a la media de las CC. AA. de régimen común (Andalucía,

⁵ La financiación de cada año se corresponde con la liquidación definitiva publicada por el Ministerio de Hacienda con criterios de devengo. Además, para el año 2017 se incorpora la devolución que se realizó a las CC. AA. por la aplicación del Sistema de Información Integrado del IVA (3.063 millones de euros), y en 2020 también se añade la parte del tramo 4 del Fondo COVID que cubrió la pérdida de recaudación en los cedidos tradicionales de las CC. AA. (4.200 millones) y la compensación de las liquidaciones negativas de 2020 (4.404 millones de euros).

Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana y Región de Murcia) para el periodo 2002-2023. Las cuatro comunidades analizadas están por debajo de la financiación media en los años de aplicación del SFA-2009 y su posición relativa empeora en los años más recientes, situándolas entre 5 y 9 puntos porcentuales por debajo del promedio. En los años anteriores a 2009 –cuando se aplicaba el SFA-2002– Andalucía presentaba una financiación ligeramente por encima de la misma, mientras que Castilla-La Mancha –en los primeros años de aplicación del SFA-2002–, Comunitat Valenciana y Región de Murcia y Castilla-La Mancha ya padecían problemas de infrafinanciación relativa en el periodo 2002-2008.

Gráfico 15. Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas¹. Posición relativa de Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana y Región de Murcia respecto al promedio de CC. AA. 2002-2023 (Total CC. AA. de régimen común = 100)



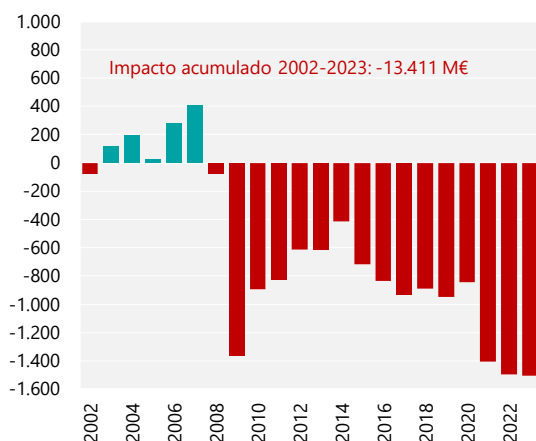
¹ La financiación normativa utiliza la información publicada de las liquidaciones definitivas por el Ministerio de Hacienda en términos normativos y la financiación homogénea en el caso de los tributos cedidos tradicionales. Además, en el año 2017 se incorpora la mensualidad de IVA correspondiente al cambio en el SII y que fue pagada a las CC. AA. con posterioridad, y en 2020 también se incorporan los recursos proporcionados a las comunidades a través del tramo 4 del Fondo COVID (ya que permitió compensar la caída de ingresos por tributos cedidos vinculados al SFA) junto a la compensación de las liquidaciones negativas de 2020 aprobada por el Ministerio de Hacienda.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2024) y elaboración propia.

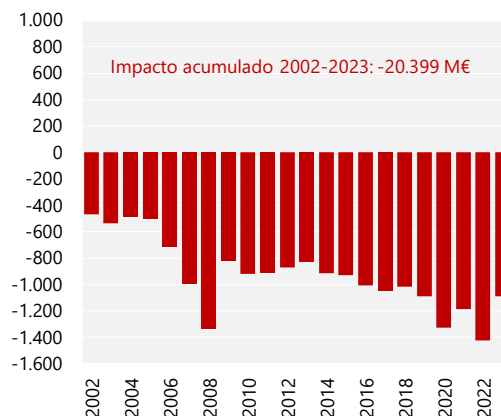
El **gráfico 16** representa, en millones de euros, las desviaciones respecto a la media de la financiación normativa por habitante ajustado de cada una de las comunidades infrafinanciadas y en cada uno de los años analizados. Se presentan las cifras de infrafinanciación acumuladas entre 2002 y 2023. El volumen de estos saldos depende del tamaño de las comunidades y de la intensidad de sus problemas de infrafinanciación:

Gráfico 16. Impacto de la infrafinanciación normativa¹ respecto a la media por habitante ajustado del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común. 2002-2023 (millones de euros)

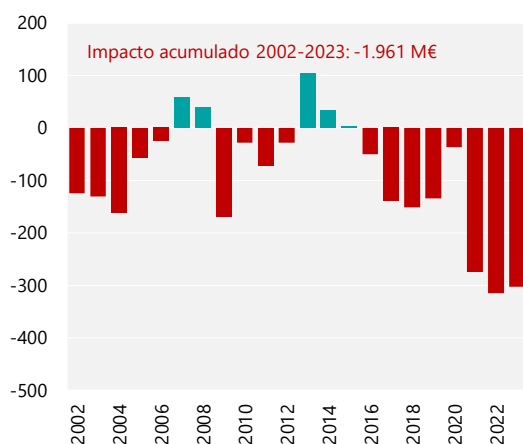
a) Andalucía



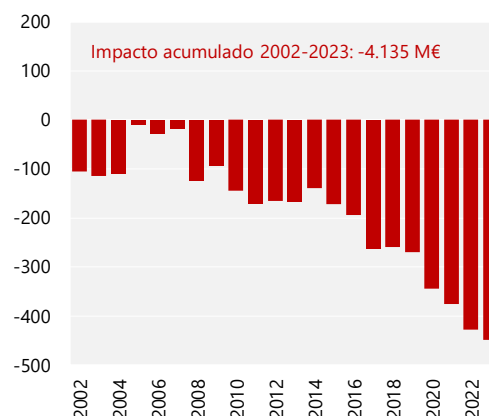
b) Comunitat Valenciana



c) Castilla-La Mancha



d) Región de Murcia



¹ La financiación normativa utiliza la información publicada de las liquidaciones definitivas por el Ministerio de Hacienda en términos normativos y la financiación homogénea en el caso de los tributos cedidos tradicionales. Además, en el año 2017 se incorpora la mensualidad de IVA correspondiente al cambio en el SII y que fue pagada a las CC. AA. con posterioridad, y en 2020 también se incorporan los recursos proporcionados a las comunidades a través del tramo 4 del Fondo COVID (ya que permitió compensar la caída de ingresos por tributos cedidos vinculados al SFA) junto a la compensación de las liquidaciones negativas de 2020 aprobada por el Ministerio de Hacienda.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2024) y elaboración propia.

- De acuerdo con la estimación presentada en el panel a), la acumulación de saldos negativos y positivos entre 2002 y 2023 ha supuesto una insuficiencia relativa de financiación para Andalucía de 13.411 millones de euros en el conjunto del periodo.
- De acuerdo con la estimación presentada en el panel b), la acumulación de saldos negativos entre 2002 y 2023 ha supuesto una insuficiencia relativa de financiación

normativa corregida de la Comunitat Valenciana de 20.399 millones de euros en el conjunto del periodo.

- Según la estimación presentada en el panel c), la acumulación de saldos negativos y positivos entre 2002 y 2023 ha supuesto una insuficiencia relativa de financiación normativa de Castilla-La Mancha de 1.961 millones de euros en el conjunto del periodo.
- La estimación presentada en el panel d) muestra una acumulación de saldos negativos y positivos entre 2002 y 2023 que supone una insuficiencia relativa de financiación normativa de Región de Murcia de 4.135 millones de euros en el conjunto del periodo⁶.

3.2. Consecuencias de la infrafinanciación para el gasto

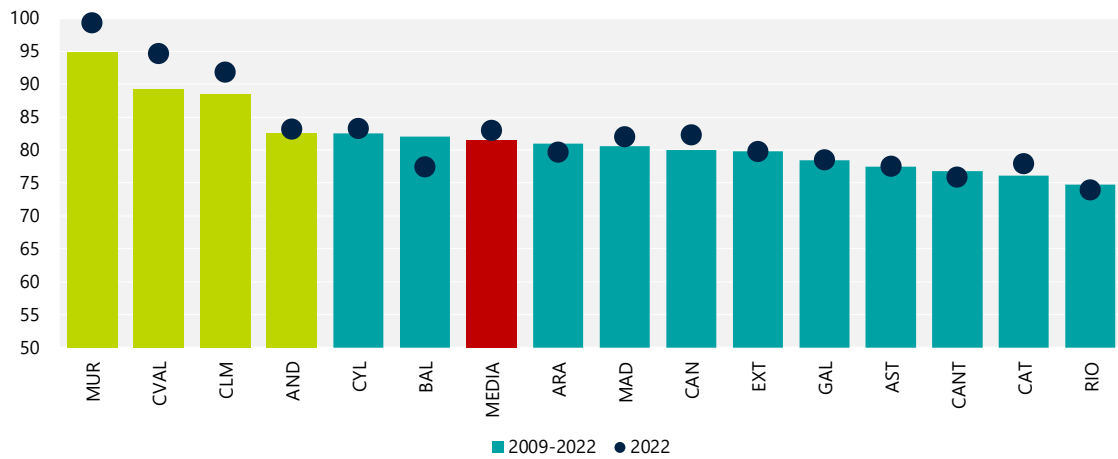
La permanencia de un sistema defectuoso en los aspectos señalados y aplicado durante los últimos quince años, tiene consecuencias por el lado del gasto en dos aspectos claves:

- Por un lado, para las comunidades infrafinanciadas es más difícil proporcionar a sus ciudadanos el mismo nivel de prestaciones en salud, educación y protección social que el ofrecido por término medio en el resto de los territorios. Para lograr esa meta necesitan dedicar al gasto en servicios fundamentales un porcentaje mayor de sus recursos no financieros: el conjunto de las cuatro comunidades infrafinanciadas ha dedicado a los SPF el 86,3% de sus ingresos en el conjunto del periodo 2009-2022 –frente a una media del 81,6%– y en 2022 el 89% frente a una media del 83% (**gráfico 17**). En torno a esas medias, las comunidades presentan diferencias que reflejan tanto sus disparidades financieras como sus distintas políticas de gasto, pero el hecho básico a destacar es que la infrafinanciación se traduce en un mayor esfuerzo en SPF, entendido este como la dedicación a esos servicios de un mayor porcentaje de los ingresos no financieros de las CC. AA.
- Y por otro, para las comunidades infrafinanciadas es imposible financiar las restantes políticas autonómicas –de desarrollo económico y territorial, política de infraestructuras y de vivienda, políticas activas de empleo, de medio ambiente, política cultural, etc.– a un nivel cercano al que las despliegan otras comunidades, y en particular las mejor financiadas. En el supuesto de que todas las CC. AA. de régimen común realizaran el mismo gasto en SPF por habitante ajustado, los recursos per cápita que cada comunidad tendría disponibles para gastar en el resto de funciones sería muy desigual (**gráfico 18**). La Comunitat Valenciana y Castilla-La Mancha tendrían casi la mitad de recursos por habitante que la media de las CC. AA., y estaría muy alejada de los recursos que tienen Cantabria, La Rioja, Extremadura, Cataluña o Principado de Asturias. Mientras que

⁶ Si en vez de utilizar la financiación normativa corrigiendo los errores de cálculo de la recaudación normativa en los tributos cedidos tradicionales, se utiliza la publicada por el Ministerio, los resultados de la infrafinanciación relativa durante el periodo 2002-2022 son: Andalucía (10.836 millones de euros), Comunitat Valenciana (15.649 M€), Castilla-La Mancha (966 M€) y Región de Murcia (4.278 M€).

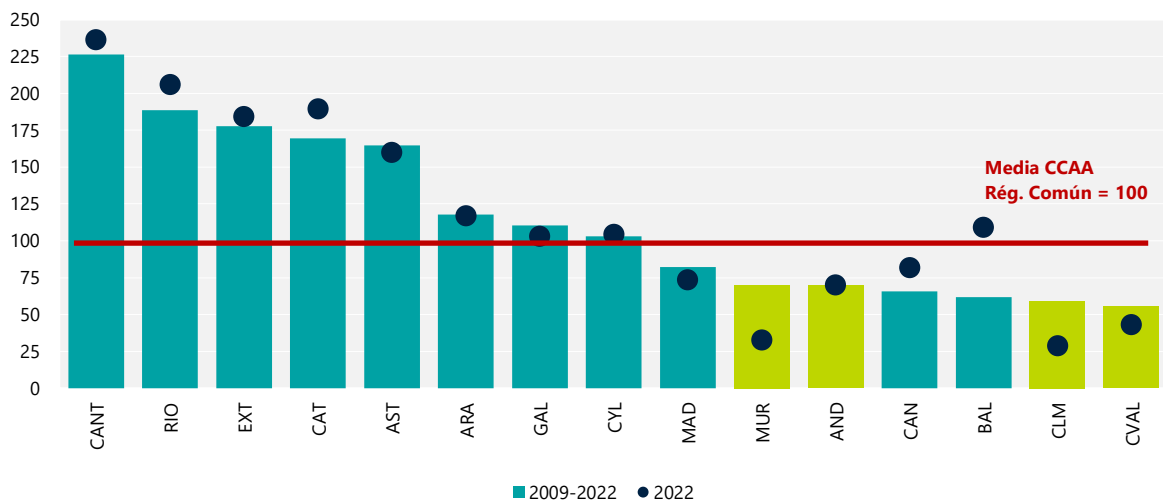
Andalucía y Región de Murcia contarían también con recursos significativamente inferiores a los de las comunidades mejor tratadas por los fondos del SFA-2009 o las favorecidas por el 25% de su capacidad fiscal que retienen, al ser esta superior. Esta situación afecta a la capacidad financiera de las comunidades infrafinanciadas a la hora de poner en marcha políticas de desarrollo regional y las enfrenta a incurrir más al déficit para alcanzar el gasto medio en esas políticas.

Gráfico 17. Gasto en Servicios Públicos Fundamentales (SPF) respecto a los ingresos no financieros. Comparativa regional (porcentajes)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b, 2024c, 2024d) y elaboración propia.

Gráfico 18. Recursos no financieros disponibles per cápita para resto de funciones en el supuesto de que todas las CC. AA. de régimen común realizaran el mismo gasto medio por habitante ajustado en SPF. Comparativa regional (porcentajes)

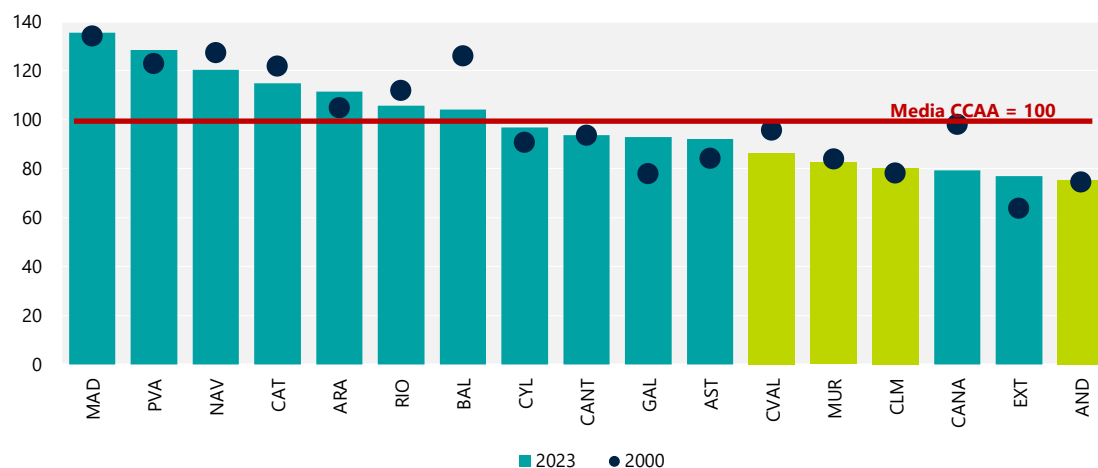


¹El gasto en resto de funciones no tiene en cuenta el realizado para el pago de intereses y tampoco el realizado en competencias no homogéneas. Se han excluido las transferencias a otras AA. PP. derivados de fondos negativos del SFA o de gastos que finalmente realizan otras administraciones.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024b, 2024c, 2024d) y elaboración propia.

Las limitaciones financieras señaladas son especialmente relevantes para las cuatro comunidades infrafinanciadas porque todas tienen niveles de renta per cápita inferiores a la media española (**gráfico 19**), lo que hace más difíciles sus esfuerzos para desplegar políticas de desarrollo regional que les ayuden a converger con las más avanzadas. Durante los últimos 23 años Andalucía, Castilla-La Mancha y Región de Murcia no han logrado reducir su distancia respecto a la media regional en términos de PIB per cápita, y la Comunitat Valenciana incluso ha empeorado su posición relativa.

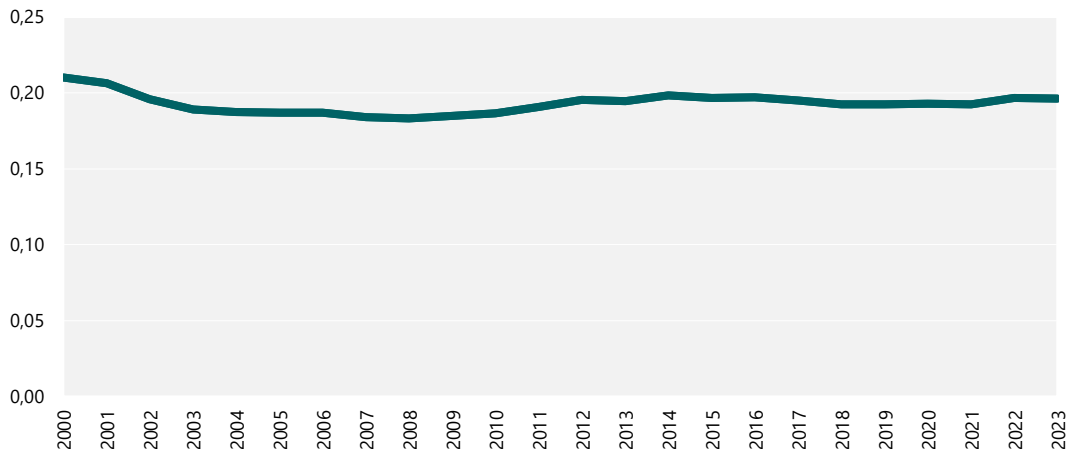
Gráfico 19. PIB per cápita. Comparativa regional (euros por habitante)



Fuente: AIReF (2024), INE (CRE) y elaboración propia.

A esas limitaciones se añaden las derivadas de la persistente irrelevancia de la política española de desarrollo regional –confirmada por una trayectoria de las disparidades regionales en la que no se advierte convergencia en renta desde hace décadas (**gráfico 20**)– y de la manifiesta insuficiencia de su principal instrumento, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), cuya dotación actual es mínima (apenas 400 millones de euros) y su diseño inadecuado, pues se basa en una visión de los gastos productivos muy anticuada. Estas debilidades de otros instrumentos de la política regional agravan las consecuencias de las carencias del SFA-2009, porque estas recaen especialmente sobre comunidades que, además de estar infrafinanciadas, representan más de un tercio de la población española (36%) y tienen capacidades fiscales inferiores a la media, pues sus niveles de renta por habitante no alcanzan el 90% de la media española.

Gráfico 20. Convergencia regional en PIB per cápita Total Comunidades Autónomas. 2000-2023
(coeficiente de variación)



Fuente: AIReF (2024), INE (CRE) y elaboración propia.

3.3. Deuda causada por la infrafinanciación

El impacto de las insuficiencias financieras analizado en los dos puntos anteriores tiene con frecuencia un corolario: los ajustes de algunos gastos no evitan que los menores ingresos se traduzcan en mayores déficits y en más acumulación de endeudamiento de las comunidades infrafinanciadas. Estas implicaciones difieren entre comunidades porque la magnitud de su infrafinanciación no es la misma, ni en intensidad ni en duración, y también porque sus políticas de gasto no son las mismas. Pero, teniendo en cuenta que estas circunstancias importan, es evidente que la infrafinanciación explica buena parte del endeudamiento de algunas de estas comunidades.

En este apartado se analizan las causas del endeudamiento de las comunidades diferenciando tres determinantes del mismo en el periodo en el este se generaliza entre las comunidades de régimen común. El primero es la *infrafinanciación relativa*, es decir, la carencia de recursos que padecen las comunidades que cuentan con menos financiación que la media. El segundo es la *insuficiencia colectiva* de las CC. AA. de régimen común generada por la Gran Recesión o infrafinanciación global del SFA-2009. El tercer determinante es el asociado a los *costes financieros* derivados del endeudamiento, mayor en las comunidades más endeudadas.

La deuda pública del conjunto de CC. AA. de régimen común se mantuvo en torno al 6% del PIB durante el periodo 2001-2007, reflejando esa evolución que no había un problema de insuficiencia generalizado, o al menos que la insuficiencia existente no desembocaba en déficits significativos en una mayoría de CC. AA. Pero con la llegada de la Gran Recesión las circunstancias cambian y se produce un aumento continuado y generalizado de la deuda autonómica que, en porcentaje de PIB, alcanza su punto más alto en 2016 (25,7% del PIB). Desde entonces, salvo en los dos años

extraordinarios de la pandemia (2020 y 2021), el conjunto de comunidades ha logrado reducir moderadamente su deuda, hasta el 23,2% en 2023 (**gráfico 21a**).

En la evolución del volumen de deuda del conjunto de las CC. AA. de régimen común es decisivo el efecto de los déficits generados durante la Gran Recesión por la infrafinanciación colectiva, calculada como la explicable porque sus ingresos han estado por debajo de los que hubieran mantenido los recursos por habitante ajustado que prometía el SFA-2009. Como se aprecia en el **gráfico 21b**, en 2023 suponía 142.000 millones de euros, el 47% de la deuda total.

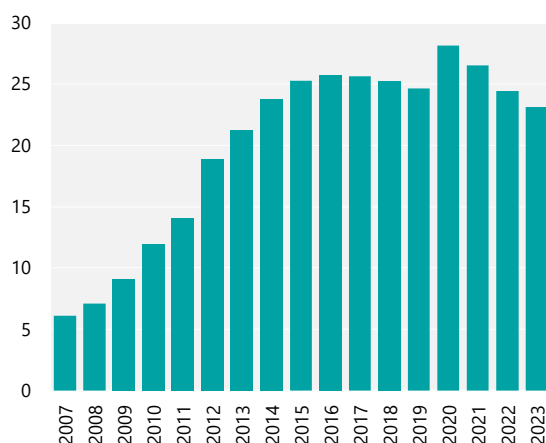
También son significativas, pese a su menor volumen, las deudas generadas por la infrafinanciación relativa de algunas comunidades, estimadas calculando qué parte de su deuda no se habría generado si, gastando lo que han gastado, hubieran tenido unos ingresos iguales a la media (48.500 millones de euros, el 15% de la deuda total). Pero es importante tener en cuenta que este tipo de endeudamiento se concentra en las comunidades infrafinanciadas, y como veremos en las mismas es más relevante que en el conjunto.

Los costes financieros asociados a ambas causas de infrafinanciación también son relevantes con el paso del tiempo, y en 2023 suponían 44.500 millones de euros, es decir, el 13% del endeudamiento acumulado.

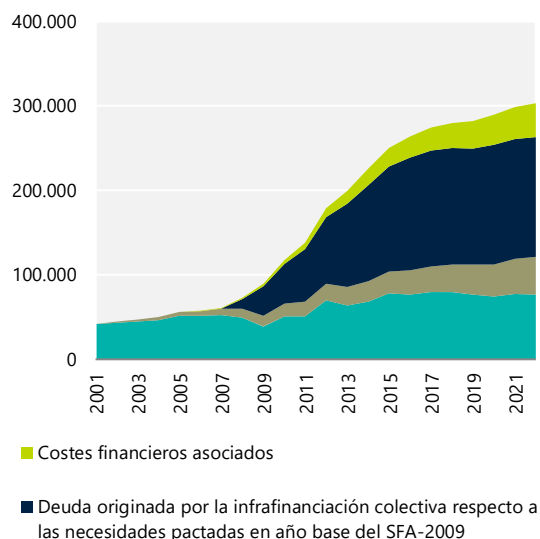
Por último, un 25% del endeudamiento (76.800 millones) se debe a otras causas no imputables a las deficiencias del actual SFA: el nivel de deuda ya acumulado antes de 2009, el déficit de comunidades que gastan por encima de los compromisos de financiación por habitante ajustado, caídas de ingresos asociadas a uso a la baja de la capacidad normativa por parte de las comunidades, caídas de ingresos distintos de los canalizados por el SFA-2009, etc.

Gráfico 21. Deuda pública autonómica. CC. AA. de régimen común. 2002-2023

a) Porcentaje del PIB

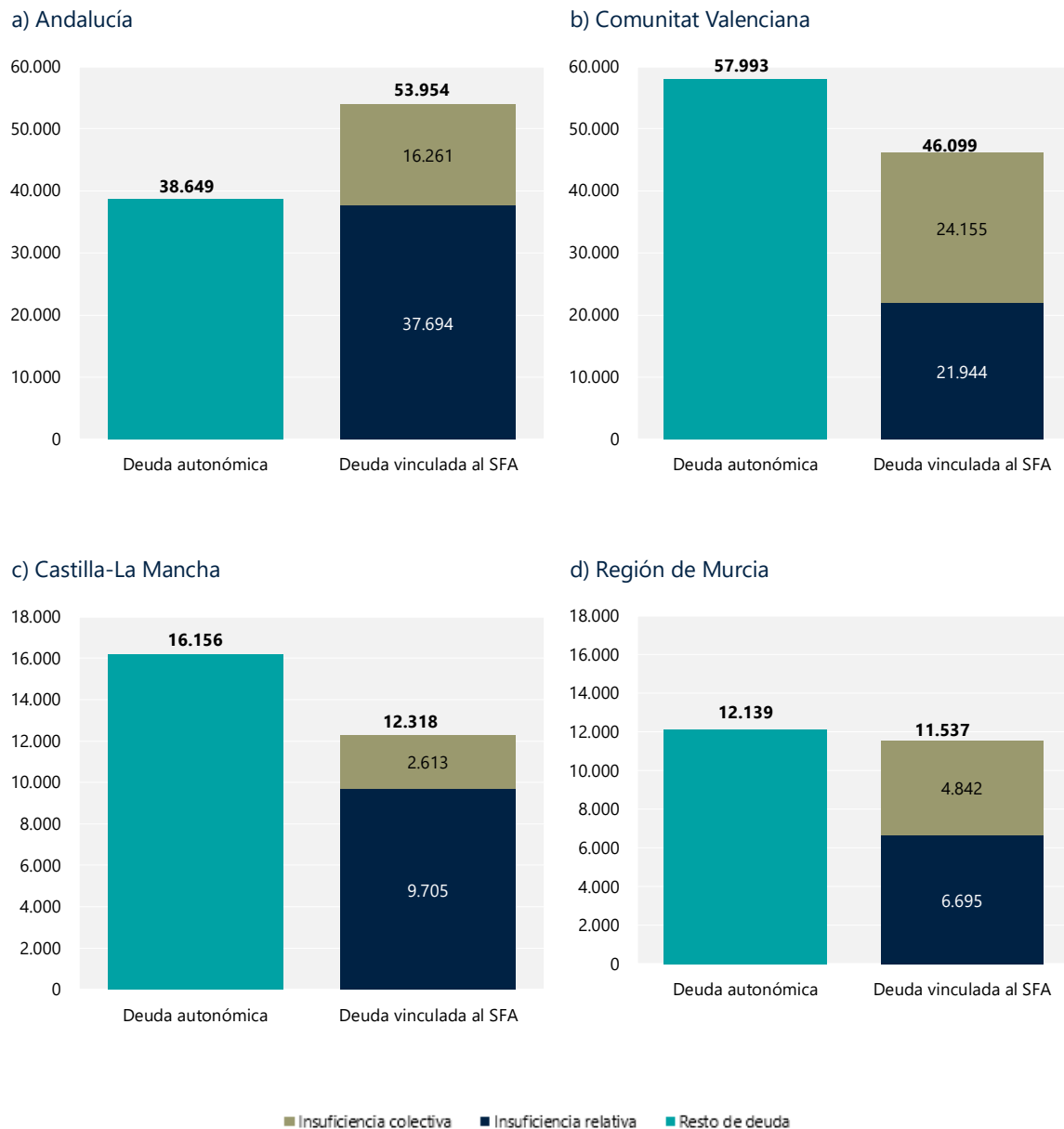


b) Determinantes de la deuda (millones de euros)



Como señalábamos en párrafos anteriores, la importancia de la financiación relativa en el endeudamiento se concentra en las comunidades infrafinanciadas, y el **gráfico 22** permite valorar el peso de esa y otras causas de la deuda en 2022⁷.

Gráfico 22. Impacto del SFA en la deuda autonómica de las Comunidades Autónomas de régimen común con infrafinanciación relativa. 2023 (millones de euros y porcentajes)



Fuente: Banco de España (2024a, 2024b), Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2024) y elaboración propia.

⁷ Como los costes financieros son proporcionales a las deudas originadas por las tres distintas causas consideradas (insuficiencia colectiva, relativa y otros factores) han sido agregados a cada una de ellas.

La deuda asociada a la infrafinanciación relativa es más elevada en las comunidades en las que este problema es más antiguo y más intenso, y en cifras absolutas más voluminosa en las comunidades más grandes. El resultado de este conjunto de factores es que la infrafinanciación relativa representa el 42,1% de la deuda de Andalucía, el 41,7% de la deuda de la Comunitat Valenciana, el 37,8% de la deuda de la Región de Murcia y el 16,2% de la deuda de Castilla-La Mancha. Así pues, se trata en todos los casos de importes relevantes y en tres de las comunidades de más de un tercio de su deuda total.

La compensación de los dos causas de infrafinanciación analizadas (relativa y colectiva) representa el 139% de la deuda acumulada por Andalucía, el 79,5% de la acumulada por la Comunidad Valenciana, el 95% de la acumulada por la Región de Murcia y el 76,2% de la acumulada por Castilla-La Mancha.

4. Propuestas para corregir las consecuencias del SFA 2009 y facilitar su reforma

Ya han transcurrido diez años de prórroga y quince años de vigencia del Sistema de Financiación Autonómica (SFA 2009), aprobado por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Tras el inicio de los trabajos para su reforma a raíz de la Conferencia de Presidentes de enero de 2017, en la actualidad se dispone de numerosos documentos que valoran el SFA vigente y hacen propuestas para abordarla: el Informe de la Comisión de Expertos (ICE), más de 40 informes de las Comunidades Autónomas, emitidos en 2014, 2015 y 2017, así como el preceptivo Documento de Trabajo de evaluación del Comité Técnico Permanente de Evaluación (CTPE), emitido el 19 de septiembre de 2018. Sin embargo, en el momento de redactar este informe, noviembre de 2024, sigue sin existir un documento que refleje la posición de la Administración General del Estado (AGE) sobre los problemas esenciales detectados en el actual SFA que deben ser contemplados por la reforma: insuficiencia, distribución vertical de los recursos tributarios, corresponsabilidad fiscal, nivelación horizontal y equidad, indicador de necesidad, endeudamiento histórico y reformas institucionales.

Tras las elecciones al Parlament de Catalunya de mayo de 2024 y en el marco de la configuración de una mayoría parlamentaria para investir President de la Generalitat de Catalunya, las fuerzas políticas independentistas han planteado de nuevo la adopción del denominado «pacto fiscal» para la financiación autonómica para Catalunya. Dicha propuesta se configura en torno a tres elementos: gestión por la Generalitat de Catalunya de la totalidad de los impuestos que se pagan en Catalunya; pago con cargo a ellos de los servicios que presta el Estado en la Comunidad Autónoma; y, en el caso de la propuesta de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), aportación a un fondo de solidaridad para financiar la prestación de servicios públicos fundamentales en el resto de España. Esta propuesta consiste, de facto, en extender el planteamiento de las comunidades forales en la determinación del cupo vasco y la contribución navarra a Catalunya, ampliando un enfoque de características confederales que no se ajusta a la concepción de corte federal de la Constitución Española.

Este escenario acentúa la necesidad de corregir los perniciosos efectos de la aplicación durante quince años del vigente SFA-2009, cuyas deficiencias no solo presentan graves obstáculos para

garantizar la suficiencia financiera y la equidad para atender las competencias autonómicas, claves en el Estado del Bienestar en España, pues se están contemplado otros planteamientos que también son incompatibles con los compromisos de la solidaridad entre españoles con los que nació el Estado de las Autonomías y se aprobó la Constitución.

Es preocupante que, aun existiendo un amplio consenso entre los expertos –tanto los participantes en el ICE como otros de reconocido prestigio– sobre cómo mejorar el actual SFA-2009, tanto en lo que se refiere a su diseño como a los resultados de su aplicación– en este periodo de quince años, se hayan puesto de manifiesto repetidamente las dificultades para reformarlo. Así ha sucedido tanto durante el periodo de crisis (2009-2013) como en el de expansión (2014-2019), y también durante las nuevas crisis derivadas de la covid-19 y la guerra de Ucrania. En la coyuntura actual, caracterizada por incrementos muy importantes de la recaudación fiscal, el problema sigue sin abordarse pero se pone sobre la mesa, lamentablemente, al parecer, no por el reconocimiento de la gravedad de que permanezca tantos años sin solución los perniciosos resultados del SFA-2009 sobre la suficiencia de recursos para la prestación de los servicios del Estado del Bienestar en manos de las CC. AA. o la desigualdad de trato entre españoles, sino por otras razones, de mera oportunidad política.

Podemos identificar siete obstáculos que han contribuido y contribuyen al bloqueo de la reforma:

1. La Administración Central niega que haya existido un desequilibrio vertical a su favor en el reparto de los rendimientos del sistema tributario para atender las necesidades de gasto que gestiona cada administración, en detrimento de la financiación de las funciones que son competencia de las Comunidades Autónomas de régimen común.
2. La Administración Central niega que su comportamiento haya sido desleal al excluir a las Comunidades Autónomas de régimen común de la recaudación derivada de los incrementos de tipos de IVA e II. EE. producidas, principalmente entre 2009 y 2014, pero también en la aplicación de las medidas tributarias anticrisis adoptadas a raíz de la guerra de Ucrania. El resultado de sus decisiones, sin embargo, ha sido una reducción de facto la participación autonómica prevista y sancionada legalmente en el propio SFA. La realidad es que las CC. AA. de régimen común reciben el 33% del IVA frente al 50% pactado inicialmente y el 42% de los Impuestos Especiales en lugar del 58% que fija la Ley 22/2009, y que la pérdida de recaudación que las medidas anticrisis recientes han generado en la gestión del IVA y los impuestos especiales no ha sido compensada.
3. La Administración Central no considera problemático que, en un Estado compuesto descentralizado en el que los gobiernos subcentrales son titulares de más del 50% del rendimiento del conjunto de los recursos tributarios estatales, permanezca concentrada en una AEAT que gobierna de manera exclusiva –es decir, sin participación de las CC. AA– la gestión de la práctica totalidad de los recursos de tesorería que proporciona el sistema tributario. Tampoco considera necesario abordar el problema que significa que los efectos en la recaudación se liquiden a las comunidades con dos años de retraso, que el uso de esta

tesorería sirva para condicionar la financiación ordinaria de las CC. AA., que se utilice la misma como último garante exclusivamente de la Administración Central ante los mercados financieros y el manejo de esta potestad en beneficio de parte en la gestión de la estabilidad presupuestaria.

4. La Administración Central considera que, durante los diez años transcurridos desde que se cumplió el plazo previsto para revisar el modelo, nunca se han dado las condiciones económicas y políticas para abordar la reforma del SFA. Sin embargo, en esos mismos años sí que se han hecho los esfuerzos para abordar problemas no menos exigentes, con implicaciones económicas muy importantes y a pesar de la dificultad de alcanzar el consenso político necesario.
5. Algunas Comunidades Autónomas de régimen común entienden que los ingresos derivados del *statu quo* son el mejor indicador de las necesidades de gasto autonómico de cada territorio. A la vista de las importantes diferencias de recursos por habitante y por habitante ajustado existentes, este punto de vista relativiza la importancia de las personas que viven en cada territorio como indicador básico de las necesidades de gasto en los servicios a prestar. La consecuencia de ello es que el 36% de los españoles viven en comunidades cuyos recursos por unidad de necesidad están por debajo de la media de manera permanente. Para realizar una oferta similar de los mismos necesitan dedicar a la prestación de los servicios públicos fundamentales unos porcentajes mayores de sus ingresos y, en consecuencia, tienen menos recursos para sus políticas de desarrollo regional e incurrir en déficits mayores.
6. Apoyándose en la evidencia de los favorables resultados de la financiación de las comunidades forales, otras comunidades con niveles de renta superiores a la media entienden que los recursos de la financiación autonómica de régimen común deben reflejar más las diferencias en las capacidades fiscales de los territorios, reduciendo su contribución a la solidaridad interterritorial. Por otra parte, esas comunidades exigen que las contribuciones a la solidaridad no supongan –en ningún caso– incumplir el criterio de ordinalidad, es decir, no conduzcan a que comunidades con más capacidad fiscal que otras acaben teniendo menos recursos que las más pobres. En este punto es importante recalcar que la igualdad de recursos por habitante o por habitante ajustado, da cumplimiento pleno al principio de ordinalidad.
7. Finalmente, las administraciones centrales y parte de las CC. AA. consideran que la acumulación de endeudamiento en determinadas comunidades se debe a una gestión laxa de su gasto, y a que no se han sujetado a la restricción financiera que suponían sus ingresos disponibles, con independencia de cuál fuera el nivel de los mismos. En consecuencia, entienden que, para no incurrir en un supuesto «riesgo moral», no procede contemplar mecanismos de compensación o de condonación del endeudamiento derivado de la infrafinanciación relativa de dichas comunidades por el SFA.

Estos puntos de vista actúan como obstáculos para alcanzar los consensos políticos que permitan que la reforma del SFA-2009 avance en la dirección que apunta el consenso que existe entre los expertos para el modelo de financiación pueda mejorar sus propiedades y resultados. Ese consenso existe tanto en lo que se refiere al reconocimiento de insuficiencias financieras y su dinámica temporal, como en lo que se refiere a la equidad. Y, más recientemente, también se ha ido abriendo paso el reconocimiento de que las circunstancias que supuso la Gran Recesión, y también la infrafinanciación de algunas comunidades, han llevado el endeudamiento de las CC. AA. a niveles incompatibles con su vuelta a los mercados de deuda, de modo que, para poner fin al largo periodo de mecanismos extraordinarios de financiación, serán necesarias decisiones extraordinarias de reestructuración y/o compensación o condonación de deudas.

Aunque la dificultad de llegar a acuerdos en este periodo de la vida política española es muy marcada en distintos ámbitos, el más próximo a las CC. AA. ofrece también ejemplos de ese ambiente poco propicio al entendimiento entre administraciones y entre fuerzas políticas. Así mismo, es evidente, que la situación financiera del sector público actual se caracteriza por la insuficiencia estructural de recursos tributarios para atender el despliegue del conjunto del gasto público y un posible agravamiento del déficit estructural por la incidencia en el mismo de la dinámica poblacional futura. En esas circunstancias, el mantenimiento de un Estado del Bienestar con la dimensión habitual en la Unión Europea plantea la necesidad de abordar de una vez la reforma fiscal tantas veces aplazada, con carácter previo, o en paralelo, a la reforma del SFA 2009.

Por todo ello, conscientes de los condicionantes y obstáculos que plantea abordar los múltiples problemas del actual modelo: la suficiencia tributaria, el reequilibrio fiscal vertical, la desigualdad de recursos por unidad de necesidad, la profundización de la corresponsabilidad fiscalidad, la cogobernanza del diseño y la gestión tributaria y el desarrollo de los mecanismos de cooperación que requiere la consolidación del funcionamiento institucional del Estado descentralizado que es España-, las cuatro Comunidades que vienen percibiendo sistemáticamente una menor financiación autonómica por habitante y por habitante ajustado y, además, disponen de un nivel de renta per cápita inferior a la media española, consideran imprescindible y urgente aplicar desde el próximo año 2025 instrumentos complementarios y en algún caso transitorios, en la aplicación del SFA- 2009.

Dichos instrumentos deben permitir:

- Una reducción sustancial a corto plazo de las diferencias de financiación por habitante ajustado actuales y preparar de ese modo el camino para abordar una reforma completa de del SFA-2009.
- Establecer las condiciones que permitan la vuelta de las comunidades autónomas a los mercados financieros, sin incurrir en ningún supuesto de «riesgo moral».

4.1. Fondo transitorio de nivelación

Esta propuesta se plantea con el objetivo de reducir parcialmente las desigualdades regionales de financiación por la unidad de necesidad que reconoce el propio SFA-2009, mientras no se aborde la reforma el actual modelo de financiación autonómica. Para ello se propone incorporar de manera inmediata, y complementariamente al propio modelo, un Fondo Transitorio de Nivelación (FTN) que iguale los recursos de aquellas CC. AA. que se sitúan por debajo de la financiación media por habitante ajustado, a competencias homogéneas.

A tal efecto, se propone proceder del siguiente modo:

- a) Las comunidades que cuenten con una financiación anual por habitante ajustado por debajo de la media (calculada como resultado de agregar la última información sobre liquidaciones definitivas publicada por el Ministerio de Hacienda en términos normativos⁸ y a competencias homogéneas), recibirán una transferencia de nivelación horizontal para alcanzar dicha media. Esta transferencia se calculará cada año y la recibirán las comunidades situadas por debajo de la media, mientras el sistema no se reforme.
- b) La primera transferencia del Fondo Transitorio de Nivelación (FTN a entregar en el ejercicio 2024) se calculará con el objetivo de alcanzar la media correspondiente al último año para el que exista una liquidación definitiva (en este momento 2022, situación inicial, columna 1 del **cuadro 4**). Tras esta transferencia adicional de recursos (columna 2), en 2024 se genera una nueva financiación media más alta que la original, al tiempo que se reducen las diferencias regionales de financiación por habitante ajustado (columna 7).
- c) Al año siguiente (2025) se vuelve a tomar los últimos datos definitivos del SFA (en este caso serían los de 2023⁹) y se consolida el FTN transferido en 2024. Con esos datos se calcula la nueva financiación media por habitante ajustado que debe garantizarse a todas las CC. AA. que se sitúen por debajo de ella a través del FTN en 2025 (columna 3 del cuadro 4). Tras aplicar el FTN de 2025, se reducen todavía más las diferencias regionales de financiación (columna 8 del cuadro 4).
- d) Este mismo ejercicio se repite en cada uno de los años de la presente legislatura (2024-2027), consolidando los recursos adicionales que cada comunidad recibe a lo largo del periodo. Las columnas 4 y 5 del cuadro 4 muestran una estimación del volumen del FTN para los años

⁸ Numerosos expertos materia de financiación autonómica (Diego Martínez, Ángel de la Fuente, Julio López-Laborda o la Comisión de expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica nombrada por el Ministerio de Hacienda en 2017) han puesto de manifiesto que el cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales (ITP y AJD, Sucesiones, Juego y Tasas) utilizada en el SFA-2009 difiere de la realidad. Pese a que los cálculos del Fondo de Nivelación Transitorio se realizan con la recaudación normativa del SFA (2024a), otra opción sería utilizar la recaudación homogénea publicada por FEDEA a septiembre de 2024 (FEDEA 2024) para los tributos cedidos tradicionales.

⁹ Dado que se desconoce la financiación definitiva de 2023, el cálculo del FNT se realiza siempre con la referencia de la financiación definitiva de 2022, que es la última publicada por el Ministerio de Hacienda.

2026 y 2027 para cada una de las CC. AA. y las columnas 9 y 10 las posiciones relativas de esos años.

Cuadro 4. Aplicación del Fondo Transitorio de Nivelación (FTN) para el período 2024-2027

	SITUACIÓN INICIAL	FONDO TRANSITORIO DE NIVELACIÓN (FTN)					FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO TRAS EL FONDO TRANSITORIO DE NIVELACIÓN (FTN)			
	(índice)	(millones de euros)					(millones de euros)			
	Financiación por habitante ajustado (1)	2024 (2)	2025 (3)	2026 (4)	2027 (5)	Promedio 2024-2027 (6)	2024 (7)	2025 (8)	2026 (9)	2027 (10)
Cantabria	123,7	0	0	0	0	0	120,8	118,8	117,3	116,2
La Rioja	119,5	0	0	0	0	0	116,7	114,8	113,4	112,3
Extremadura	113,9	0	0	0	0	0	111,2	109,4	108,1	107,0
Aragón	109,0	0	0	0	0	0	106,4	104,7	103,4	102,4
Canarias	108,8	0	0	0	0	0	106,3	104,5	103,2	102,2
Castilla y León	108,2	0	0	0	0	0	105,6	103,9	102,6	101,6
Asturias	106,1	0	0	0	0	0	103,6	101,9	100,6	99,7
Galicia	103,6	0	0	53	178	58	101,2	99,5	98,8	99,0
I. Balears	99,1	35	129	196	247	152	97,7	98,3	98,8	99,0
Madrid	99,1	195	720	1.100	1.383	850	97,7	98,3	98,8	99,0
Cataluña	99,0	256	868	1.311	1.642	1.019	97,7	98,3	98,8	99,0
Castilla-La Mancha	97,3	196	366	490	582	409	97,7	98,3	98,8	99,0
Andalucía	94,8	1.468	2.135	2.619	2.980	2.300	97,7	98,3	98,8	99,0
Murcia	93,5	329	449	536	602	479	97,7	98,3	98,8	99,0
C. Valenciana	93,5	1.082	1.478	1.766	1.980	1.577	97,7	98,3	98,8	99,0
Total Reg. Común	100,0	3.562	6.145	8.072	9.595	6.843	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2024) y elaboración propia.

Este procedimiento permite que, si pasan los años sin reformarse completamente el modelo, se vayan corrigiendo las importantes desviaciones regionales de financiación respecto al indicador de necesidad del SFA-2009 (habitante ajustado existentes). En el último año de la legislatura, 12 de las 15 comunidades se situarían muy próximas a la media, facilitando así la reforma global del SFA en caso de no haber sido abordada.

Los resultados esperables de esta propuesta son dos. Primero, la transferencia de nivelación transitoria permite reducir la infrafinanciación por unidad de necesidad a competencias homogéneas de aquellas comunidades con recursos por habitante inferiores a la media mientras la reforma del SFA permanezca aplazada. Segundo, las diferencias de financiación a competencias homogéneas por habitante que no se justifican por el indicador de necesidad, sino por el *statu quo* y los fondos *ad hoc*, se irían reduciendo a lo largo del proceso de ajuste, de modo que se facilitaría la deseable reforma del SFA.

El mecanismo propuesto representa un coste adicional anual asumible presupuestariamente, teniendo en cuenta la gravedad del problema a resolver. El cuadro 4 describe los recursos necesarios para aplicar el Fondo Transitorio de Nivelación durante una legislatura. Si la reforma no se aborda, como la corrección transitoria eleva la media, nuevas comunidades reciben la transferencia con el paso de los años y el coste total también aumenta, ya que el objetivo es reducir las importantes diferencias de financiación entre comunidades que no se justifican por el

indicador de necesidad con el paso del tiempo, sin que las comunidades que cuentan con más financiación se vean perjudicadas:

- En la primera anualidad (2024), el coste total del FTN se eleva a 3.562 millones.
- Si el FTN se aplicara durante los cuatro años una legislatura el coste total de cada anualidad ascendería, en promedio, a 6.843 millones de euros y las diferencias de financiación por habitante ajustado se reducirían del 32% inicial, al 17%. En el caso de que no se alcance un acuerdo para reformar el modelo, la aplicación de este mecanismo permitiría reducir progresivamente las diferencias de financiación por habitante ajustado, que en una legislatura adicional ya no superarían el 14% y se concentrarían en Cantabria y La Rioja.

4.2. Regularización del endeudamiento autonómico

Adicionalmente, se considera que debe abordarse con urgencia la aplicación de un mecanismo de absorción estatal del sobreendeudamiento de titularidad autonómica que no se debe una evolución injustificada de sus gastos sino a las disfunciones del SFA-2009, con el objetivo de que puedan regresar a la disciplina de los mercados financieros, de los que no debieron quedar fuera. Se propone desarrollar dicha absorción a partir del siguiente planteamiento.

El Congreso de los Diputados aprobó el 22 de marzo de 2017 una Proposición No de Ley en los siguientes términos: «El Gobierno de España analizará los déficits de financiación que han soportado de forma recurrente las Comunidades Autónomas, y su impacto sobre la deuda autonómica, a fin de poner en marcha el mecanismo de compensación previsto en la LOFCA» (arts. 2º y 6º).

Con posterioridad, los acuerdos de investidura del PSOE con ERC, recogían lo siguiente: «Con datos a cierre de 2022, la deuda pública de Cataluña ascendía a 84.518 millones, de los cuales 71.306 millones correspondían a deuda con el Estado. Antes de la crisis financiera, en 2007, la deuda pública de Cataluña ascendía a 15.766 millones. A finales de 2014 se situó en 64.466 millones, multiplicando por 4 la cifra alcanzada en 2007, en línea con la evolución del conjunto de las CC. AA. cuya deuda se multiplicó en el período por 3,8. Una parte del crecimiento de la deuda en estos años fue consecuencia del impacto de la crisis en las finanzas públicas autonómicas, es decir se debió al ciclo económico y a la insuficiente respuesta europea y del Estado ante la crisis». En base a lo anterior, que implica un reconocimiento de la existencia de lo que hemos denominado *infrafinanciación colectiva*, el actual Gobierno se comprometió a condonar a Cataluña 15.000 millones de su endeudamiento y extender esta condonación al resto de CC. AA.

Es muy importante señalar, que la condonación planteada en el acuerdo de investidura solo responde al endeudamiento generado por la insuficiencia de recursos soportada por las CC. AA.

a partir de la crisis de la Gran Recesión, pero no a la derivada de *la infrafinanciación relativa* que han soportado, adicionalmente, varias de ellas.

Según el análisis de los apartados anteriores, la evolución del endeudamiento autonómico desde 2009 hasta 2023 tiene su origen en dos tipos de causas: comunes a todas las CC.AA. y específicas de determinadas Comunidades Autónomas.

- Causas comunes:
 - a) Incremento del endeudamiento acumulado derivado de la minoración de los ingresos autonómicos en un contexto de caída de las bases imponibles, por la compensación de los incrementos de tipos impositivos aplicados en base al artículo 21.2 de la Ley 22/2009 a través del Fondo de Suficiencia Global.
 - b) Incremento del endeudamiento derivado de la diferencia entre la evolución del indicador de necesidad del gasto autonómico (población ajustada) y la evolución de los recursos proporcionados por el SFA 2009, una vez detraído el efecto del apartado a).
- Causas específicas:

Infrafinanciación acumulada por determinadas comunidades en relación con los ingresos normativos medios por habitante ajustado del conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común.

De acuerdo con lo anterior, se propone que, a partir de 2024, el endeudamiento de titularidad autonómica acumulado con origen en las dos causas señaladas en cada comunidad autónoma quedará consolidado como endeudamiento del Estado, integrándose a todos los efectos presupuestarios en el Servicio de la Deuda del Estado y trasladándose del pasivo del Balance de cada comunidad autónoma al del Estado.

5. Bases para la reforma del SFA-2009 y mejora de la gobernanza del Estado de las Autonomías

En el presente documento se han aportado evidencias de las disfunciones que han caracterizado los resultados del SFA-2009 en los últimos quince años y las graves consecuencias que han tenido los mismos: para la igualdad de los españoles en el acceso a los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar, como sanidad, educación y protección social; para el desarrollo de una gobernanza fiscal leal en la gestión de los recursos públicos; para la atención a las necesidades de los ciudadanos en los momentos de mayor crisis económica; para evitar un indebido endeudamiento autonómico; para la confianza institucional y entre los niveles de gobierno, necesaria para consolidar la fortaleza del Estado autonómico.

La futura reforma del SFA debe corregir los problemas de funcionamiento que se han evidenciado, evitando las graves consecuencias negativas que se han producido para los ciudadanos en el pasado reciente. Pero para ello no es suficiente diseñar un sistema de financiación de las competencias autonómicas dotado de suficiencia dinámica para ejercer las importantes competencias transferidas y garante de un trato equitativo a los españoles. También debe hacerse visible a los ciudadanos, y operativa, una amplia corresponsabilidad fiscal y la cogobernanza tributaria entre los diferentes niveles de gobierno, así como establecer reglas de sostenibilidad de las finanzas públicas acordes con un estado descentralizado, con la estrategia fiscal de la Unión Europea y del Reino de España. Y, además, es necesario acompañar la revisión del SFA con el diseño e implantación de instrumentos efectivos de desarrollo regional, que estrechen las actuales diferencias de renta per cápita entre regiones, porque son incompatibles con objetivos de solidaridad que promuevan el progreso armónico de la sociedad española.

Para llevar a cabo este amplio conjunto de reformas resulta relevante tener en cuenta los numerosos análisis y recomendaciones acumulados en los últimos años, en particular los contenidos en el Informe de la Comisión de Expertos del Ministerio de Hacienda (González *et al.* 2017) y en el Informe del Comité Técnico Permanente de Evaluación del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CTPE 2018), y las aportaciones de expertos e instituciones sobre el tema. Sin

reproducir todas ellas, pero teniéndolas presentes, las propuestas recogidas en este apartado plantean cuestiones claves a considerar a) para la reforma del núcleo del Sistema, una vez se hayan aplicado o iniciado las acciones detalladas en el apartado 4; b) la definición de pautas para aplicar la corresponsabilidad fiscal y la política de estabilidad; c) recuperar una adecuada dimensión de recursos públicos para las políticas de desarrollo regional que permitan estrechar la brecha de diferencias de renta per cápita entre las regiones españolas; y d) preparar la modernización del sistema tributario y de su gestión que España necesita, ineludiblemente.

5.1. Nuevo Sistema de Financiación Autonómica

Suficiencia de recursos

Dada la experiencia de estos últimos quince años, somos de la opinión de que es imprescindible que el nuevo modelo de financiación defina un objetivo fundamental de suficiencia, tanto en su momento inicial como a lo largo del tiempo. Este debería concretarse en que –como mínimo– la financiación del gasto real en salud, educación y protección social alcance el nivel previsto en el origen del actual sistema, actualizado con la variación de la población ajustada a lo largo de los años. Esta condición de garantía de las prestaciones del Estado de Bienestar autonómico debería haberse cumplido en todo el periodo de vida del actual modelo, igual que se ha cumplido en el ámbito del gasto social dependiente de las Administraciones Centrales. Partiendo de esta base, debe contemplarse también un objetivo de suficiencia financiera mínima para recuperar el normal funcionamiento de las competencias en el resto de los servicios.

Hay consenso entre todas las CC. AA. de régimen común sobre que, desde el nacimiento del modelo en 2009 y durante su prolongada vigencia, se ha producido una aplicación de determinados aspectos del mismo que han tenido un elevado impacto en la suficiencia de la financiación autonómica que es imprescindible corregir. En concreto, esa corrección debe alcanzar a: a) el recálculo del Fondo de Suficiencia base, calculado en 2009 con los datos de recaudación reales de dicho ejercicio y no con las necesidades de financiación pactadas en el año base del modelo; b) la corrección de la sobreestimación de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales tal y como apuntan los expertos; c) la neutralización de la reducción, de facto, de la participación de las CC. AA. en el IVA y los Impuestos Especiales; y d) las consecuencias de no incorporar a las Comunidades Autónomas de régimen foral en el cálculo de los recursos del sistema de financiación en el año 2009, en particular de los incluidos en los objetivos de solidaridad del Fondo de Garantía de los SPF.

Realizadas las correcciones anteriores y proyectadas al año base del nuevo modelo, será necesario recalibrar el actual porcentaje de participación en el IVA y los Impuestos Especiales o el volumen de las transferencias verticales necesarias.

Equidad e indicador de necesidad de las competencias transferidas homogéneas

El nuevo sistema de financiación tiene que lograr una igualación plena en la cobertura de las necesidades de sus ciudadanos y, por tanto, en los recursos asignados a cada una de ellas para su financiación, en términos homogéneos y normativos. Si los ciudadanos tienen idénticos derechos y obligaciones con independencia de su lugar de residencia, el nuevo modelo debe garantizar la misma cobertura de todos los servicios a financiar para un mismo esfuerzo fiscal, y no únicamente la de los servicios denominados fundamentales.

Debemos recordar que la nivelación plena es compatible con el criterio de ordinalidad y no excluye que pueda y deba existir espacio de decisión –e incentivos– para que las comunidades puedan diferenciarse en el volumen de sus recursos y gastos, y en la composición de estos, en función del diferente esfuerzo fiscal que propongan a sus ciudadanos, sin confundir un esfuerzo diferente con una capacidad fiscal distinta.

En definitiva, la modificación del modelo ha de permitir alcanzar de forma transparente y sencilla un objetivo final: garantizar que cada comunidad tenga la misma financiación por unidad de necesidad, con independencia de donde se localice el usuario de los servicios públicos. Si la necesidad se mide en función de la población ajustada, el sistema tiene que proporcionar idéntica financiación por habitante ajustado. No perseguir este objetivo, o no convertirlo en la palanca de la reforma, sólo puede conducir a que, de forma inmediata tras la puesta en funcionamiento del nuevo modelo, se reproduzcan las críticas y las insatisfacciones ante su aplicación y se reactiven las propuestas de nuevas reformas en el sistema.

Se puede debatir hasta el infinito sobre las variables que integran el indicador de necesidad más adecuado y sus ponderaciones. Cada comunidad priorizará legítimamente las que considera que reflejan mejor sus costes: población, envejecimiento, insularidad, dispersión, superficie, orografía, costes fijos, costes de aglomeración, paridad de poder de compra, tasa de paro, nivel de renta, índice de pobreza, etc. Pero, con las correcciones que sean técnicamente factibles y convincentes, sin renunciar a seguir trabajando de manera continua y con rigor sobre este tema, y con asistencia de instituciones técnicas independientes como sucede en el caso australiano, una vez aprobado un indicador de necesidad debe aplicarse de forma consecuente y no deben admitirse soluciones particulares ni tampoco vías de alejamiento del resultado del indicador, como los fondos distintos del de Garantía en el actual modelo. A este respecto, el indicador de necesidad que se adopte no

puede separarse de forma ostensible de las variables poblacionales, pues es la población la generadora básica de las necesidades y la receptora de los servicios públicos.

Si consideramos el nivel de ingresos por habitante del que disponen las CC. AA. forales –y es obligado hacerlo pues ese régimen especial no debería generar desigualdades de trato entre los ciudadanos del resto de territorios para un nivel de competencias homogéneo–, ninguna de las CC. AA. de régimen común tiene un exceso de recursos. Por ello, las desigualdades de financiación existentes respecto a los indicadores de necesidad entre las primeras deben ser resueltas por el nuevo sistema, incorporándolas como contribuyentes al Fondo de Garantía o el instrumento de nivelación equivalente que corrija las diferencias de recursos derivadas de las diferencias en capacidad fiscal.

Debe resultar factible que las comunidades infrafinanciadas alcancen a las mejor financiadas en relación con los indicadores de necesidad establecidos para el nuevo modelo, sin que ello implique pérdidas absolutas de recursos de ninguna. Con la ampliación de la suficiencia que se ha señalado en bloque anterior y la aplicación del principio de equidad recogido en este bloque, es factible corregir la práctica totalidad de las inequidades existentes y, al mismo tiempo, respetar la financiación actual de todas las Comunidades Autónomas de régimen común.

Estructura del sistema de financiación autonómica

Existe un amplio consenso respecto a que el nuevo sistema debe ser sencillo y comprensible, y por ello su estructura de fondos ha de responder a objetivos claros y contar con instrumentos eficaces para lograrlos.

Si el nivel de suficiencia cumple el objetivo que se ha descrito y se acuerda que la financiación procedente del sistema debe aplicarse con el principio de nivelación completa para todos los ámbitos competenciales gestionados por las CC. AA. de régimen común, el nuevo sistema podría estructurarse mediante los siguientes recursos:

A) Un solo fondo de financiación autonómica para las competencias homogéneas: Fondo Básico de Financiación (FBF)

Los recursos de un Fondo Básico de Financiación (FBF) estarán integrados por:

- Los recursos de la participación que se establezca en la recaudación del IRPF (con criterio normativo), el IVA y los Impuestos Especiales. El cálculo de estas participaciones tendrá en cuenta la proporción del gasto autonómico en el gasto de las funciones del Estado del Bienestar en España.

- Los recursos procedentes de la contribución de las Comunidades forales a la financiación de una prestación equitativa en salud, educación y protección social en todo el territorio del Estado o, en su defecto, de aportación sustitutoria de la misma, financiada por el Estado.

La aportación del Estado necesaria para dotar de suficiencia a la totalidad de los recursos destinados a la financiación del gasto autonómico en salud, educación y protección social y del resto de servicios. Esta aportación estatal se calculará de modo que, sumada a la participación en la recaudación de IRPF, IVA e II. EE., la recaudación normativa por los tributos cedidos y la contribución de las Comunidades forales o, en su caso, la aportación estatal sustitutoria, permita igualar los recursos del FBF con la suma del objetivo de gasto autonómico en salud, educación y protección social en el año base del nuevo modelo, y del gasto efectivo en el resto de las competencias comunes homogéneas del año base del SFA 2009 actualizado al año base del Nuevo modelo. El objetivo de gasto en salud, educación y protección social igualará, como mínimo, la magnitud del gasto que se acordó financiar en el año base del SFA-2009 (la totalidad de los previstos en los artículos 2 a 6 de la Ley 22/2009), actualizada por la evolución del indicador de la población ajustada para SPF desde 2009 hasta el año base del nuevo modelo.

- Los recursos proporcionados por los tributos cedidos tradicionales a las comunidades de régimen común (con criterio normativo y homogéneo).

B) Indicadores de necesidad y asignación de recursos entre comunidades

El indicador «habitante ajustado» será único y se construirá en base a dos componentes: para servicios fundamentales y para el resto de los servicios. Para los servicios fundamentales, el primer componente atenderá las necesidades de salud, educación y protección social, y será calculado a partir de los indicadores de demanda correspondientes. Para salud: población protegida equivalente; para educación: población entre 0 y 18 años y estudiantes universitarios (grado y máster) y de formación profesional de grado superior; y para protección social: población entre 65 y 80, y mayor de 80. Las ponderaciones de las tres funciones serán las derivadas de la composición del gasto medio del conjunto de las comunidades en los últimos tres años liquidados. El segundo componente, para el resto de las competencias comunes, será calculado en función de la población de derecho.

El conjunto de recursos del Fondo Básico de Financiación (FBF) se distribuirá en el año base de forma que los recursos del mismo, más los aportados por los tributos cedidos (normativos y homogéneos), proporcionen a cada Comunidad de régimen común la misma financiación por el cálculo del habitante ajustado calculado sobre variables demográficas.

Los análisis de las variables correctivas, tanto geográficas como de otro tipo -en particular los costes fijos- contenidos en el documento difundido por el Ministerio de Hacienda, de 3 de diciembre de 2021, ofrecen resultados técnicamente insatisfactorios, por tres razones:

- No se prueba la incidencia de dichas variables sobre las necesidades sino sobre el gasto de las comunidades que, obviamente, puede estar también influido por los distintos ingresos de las mismas.
- No son satisfactorias las evidencias estadísticas aportadas sobre la significatividad de esas variables para explicar las diferencias de coste entre comunidades, pues los análisis econométricos omiten las variables de ingresos, seleccionan de manera inadecuada las técnicas de estimación e interpretan de modo incorrecto los efectos fijos, confundiendo los con los costes fijos.
- Cuando se corrigen los problemas del punto anterior, las variables geográficas y de tamaño de las comunidades no son estadísticamente significativas para explicar las diferencias de gasto, mientras sí lo son las de ingresos.

Así pues, el Informe del Ministerio de Hacienda sobre el cálculo de la población ajustada, no ofrece justificación adecuada para considerar las variables geográficas ni los costes fijos en el cálculo de las necesidades. Sin esa justificación el cálculo debería limitarse a variables poblacionales comprensibles por su simplicidad y transparencia, que no sean manipulables.

C) Dinámica del sistema

La evolución de la financiación autonómica a través del FBF será la que determine la recaudación real de los tributos que la integran (considerando el IRPF normativo, IVA e II. EE. a valor efectivo y Tributos Cedidos con valores normativos y homogéneos) y la actualización de las aportaciones estatales al FBF.

Estas aportaciones estatales se actualizarán con carácter general con el índice mixto ITE/PIB, tal y como propuso la Comisión de Expertos, salvo que la misma fuera inferior a la evolución del indicador de necesidad población ajustada, en cuyo caso, igualaría la evolución de este último.

D) Financiación de las competencias no homogéneas: Fondo Complementario de Financiación (FCF):

Se realizará mediante un Fondo Complementario de Financiación (FCF), financiado mediante la correspondiente aportación estatal, con el objetivo de financiar el gasto de las CC. AA. de régimen común en las competencias transferidas no homogéneas. Dicho Fondo se dotará en sustitución

de la aportación que se realizaba actualmente para dichas competencias a través del Fondo de Suficiencia.

La aportación estatal al FCF se actualizará de acuerdo con el índice mixto ITE/PIB.

5.2 Corresponsabilidad fiscal, cogobernanza fiscal y política de estabilidad.

Corresponsabilidad fiscal

Existe también un amplio consenso sobre la necesidad de mejorar la autonomía financiera e incentivar la corresponsabilidad fiscal de las comunidades y, al mismo tiempo, contribuir al equilibrio vertical. Para ello es factible reconsiderar el porcentaje de participación de las Comunidades en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales y las posibilidades de cesión de nuevos tributos, como vías que permitan ampliar el espacio fiscal de las Comunidades. Además, es imprescindible reformar el sistema de gobierno, dirección y gestión de la Administración tributaria, en los términos que se detallan en el apartado 5.4.

EL ICE consideraba que no se debía ampliar el actual porcentaje de participación en la recaudación del IRPF, y abogaba por la implantación de un tramo autonómico del IVA e II. EE., y la ampliación de tipos en este tramo, si es necesario mejorar la suficiencia.

La propuesta de crear un tramo autonómico en IVA e II. EE. presenta dificultades, dado que la exigencia europea de mantener tipos uniformes de estos impuestos en todo el territorio nacional requeriría para la gestión de ese tramo autonómico decisiones colegiadas para el conjunto de las Comunidades y, en consecuencia, reglas de mayorías bien fundamentadas y resueltas.

Sin perjuicio de considerar la opción del sistema de decisión colegiada, que puede facilitarse con una Administración tributaria integrada y codirigida, como se recoge en un apartado posterior, caben otras opciones con resultados similares en relación con el refuerzo de la participación de las comunidades en la imposición indirecta, de cuyos ingresos tanto dependen. Por ejemplo, podría incorporarse al expediente legislativo de las variaciones de los tipos que se quieran implantar en esos impuestos el requisito de informe favorable de la parte autonómica del CPFF. Entendemos que lo sustantivo es instrumentar un mecanismo efectivo de corresponsabilidad y, al mismo tiempo, impedir que se repita la experiencia acumulada durante la vigencia del actual sistema en el caso del IVA y los Impuestos Especiales que ha determinado que una subida de tipos adoptada en circunstancias excepcionales y de grave insuficiencia financiera de las comunidades no tuviera efectos para estas y revertera íntegramente en el Estado.

La propuesta por los expertos del ICE de subir los tipos de IVA e II. EE. para ampliar la suficiencia de la financiación autonómica no debe contemplarse sin haber procedido previamente al reequilibrio vertical de la participación de las diferentes administraciones en los recursos tributarios del Estado. Ese reequilibrio debe basarse en la participación de las distintas administraciones en el gasto público en el año base del nuevo modelo.

Compartimos el amplio consenso existente entre los expertos del ICE, sobre el mantenimiento del Impuesto del Patrimonio y el de Sucesiones y Donaciones, con una armonización de mínimos en todo el territorio nacional, así como sobre la ampliación de las figuras tributarias que pueden ser objeto de cesión. De igual modo, existe acuerdo en que la recaudación normativa del vigente sistema debe ser revisada para adecuarla a la realidad de los hechos y bases imponibles en cada comunidad.

Finalmente, las comunidades entienden que se pueden ampliar las figuras de tributos cedidos en los que se cede íntegramente su recaudación y específicamente de aquellos que tienen cedidos las Comunidades Forales, como el Impuesto sobre la renta de los no residentes, el Impuesto sobre la electricidad o el Impuesto sobre primas de seguros.

Cogobernanza fiscal y política de estabilidad

En este plano de la política de estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como ha indicado reiteradamente la AIREF, el concepto de factibilidad resulta esencial para que los objetivos marcados tengan una base sólida que permita su cumplimiento.

De acuerdo con ello, cualquier estrategia fiscal que se diseñe para las CC. AA. como subsector, debe formularse habiendo resuelto, con carácter previo: 1) la suficiencia y la igualación de recursos de financiación autonómica por unidad de necesidad y 2) la condonación, absorción, reestructuración o consolidación del endeudamiento autonómico en los términos que se expresan en el apartado 4.2 anterior. De no cumplirse estas condiciones previas no se cumplirán las condiciones de factibilidad que requiere la aplicación de una estrategia fiscal creíble.

Partiendo de que se cumplen las condiciones de factibilidad, la vuelta a la sostenibilidad financiera depende de las decisiones que se adopten sobre el volumen global de recursos de las CC. AA. y de su capacidad de generar superávits primarios bajo condiciones de cumplimiento de las reglas de gasto establecidas.

A este respecto es imprescindible señalar que la regla de gasto que se fije para las diferentes políticas de gasto, y como derivada de las mismas de los subsectores (Central, Autonómico, Local y Seguridad. Social), deben tener en cuenta la proyección previsible de los determinantes de las

necesidades, específicamente los derivados de las dinámicas poblacionales, el envejecimiento, el acceso a las pensiones, los índices de pobreza, etc.

Por lo que se refiere al reparto de los objetivos de déficit y deuda entre niveles de gobierno (reparto vertical) y sobre la asignación entre las CC. AA. (reparto horizontal), compartimos las principales conclusiones del Informe del Comité de Expertos (González *et al.* 2017 al respecto y, de acuerdo con ello, consideramos imprescindible alcanzar un pacto de estabilidad que contemple:

- Una distribución vertical del déficit adecuado a las condiciones económicas y financieras de cada nivel de gobierno, contemplando las competencias asumidas en cada caso y los respectivos niveles de gastos e ingresos, así como su sensibilidad al ciclo económico. La distribución acordada tendría que incluirse en la aprobación anual del Programa de Estabilidad del Reino de España que ha de presentarse ante la Comisión Europea. En ambos casos, debería ganar relevancia el debate previo en el CPFF (e idealmente en el Senado) antes de su aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados o por el Consejo de Ministros. En todo caso, y con independencia del resultado final acordado, los criterios en los que se base el reparto vertical deben atender a la factibilidad de los objetivos y hacerse explícitos, con la máxima transparencia. La LOEPSF debería incluir la regulación del procedimiento de reparto.
- El acuerdo de distribución horizontal de los objetivos de déficit y deuda deben estar sustentados en criterios explícitos, conjugando la capacidad de sostener económicamente los pasivos financieros correspondientes, el impacto territorialmente asimétrico del ciclo económico y el grado de cumplimiento de los objetivos que anualmente se establezcan. Es necesario fijar objetivos justos y factibles, con el fin de no desestimar la disciplina fiscal ante metas inalcanzables, algo que ya ha apuntado la AIReF. El análisis de estos condicionantes económicos y financieros debe realizarse de forma individualizada y transparente para cada Comunidad Autónoma, en un marco de sendas plurianuales y contemplando su compatibilidad con el objetivo conjunto asignado a las CC. AA. Hay que advertir que la perpetuación de objetivos idénticos para situaciones de partida diferentes, lo mismo que el establecimiento no transparente de objetivos distintos, termina debilitando la disciplina presupuestaria y financiera.

Finalmente, como complemento de la política de estabilidad futura que prevé instrumentarse a través del control del cumplimiento de la regla de gasto, es necesario promover la inclusión en el marco financiero de las CC. AA. fondos de estabilización presupuestaria o fondos de reserva que operen como instrumentos de liquidez ante circunstancias muy adversas de la economía. Los

elementos nucleares de esos fondos (número de fondos, dotación, capitalización y utilización) deberían estudiarse y definirse con detalle. Una vez diseñado técnicamente el sistema, su contenido y funcionamiento, debería incorporarse a la LOEPSF.

5.3. Fortalecimiento del FCI como instrumento de desarrollo regional

El FCI es un instrumento constitucional (art. 158.2) creado con la finalidad de «corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad». Sin embargo, reducir la brecha del desarrollo económico entre Comunidades Autónomas, entre regiones de España es una asignatura pendiente y hay que reconocer que esa situación no ha cambiado durante buena parte del periodo en el que España se ha descentralizado. Según el INE, la renta per cápita de las regiones españolas presenta diferencias superiores a los 80 puntos porcentuales en 2022 (38.435€, Madrid y 21.091€, Andalucía) y la convergencia entre las comunidades no avanza. Por consiguiente, es necesario revisar el enfoque y los instrumentos de las políticas de desarrollo regional, y recuperar una adecuada dimensión de los recursos públicos para las mismas, para que permitan estrechar la brecha de las diferencias de renta per cápita entre las regiones.

El sistema de financiación autonómico debe garantizar que dichas diferencias de renta no se traduzcan en un acceso a distinto nivel a los servicios públicos fundamentales. Además, las comunidades tienen también responsabilidades en otras funciones relevantes para el desarrollo regional y la convergencia en renta por habitante. Por tanto, dadas las diferencias de capacidad fiscal regionales, el Estado debe comprometer su iniciativa y sus prioridades, en definitiva, su presupuesto, para que las desigualdades de renta y riqueza entre comunidades no se conviertan en un problema irresoluble. Ese es el sentido fundamental del FCI, cuya importancia resulta reforzada cuando el sistema de financiación contempla criterios de nivelación parcial de los recursos que, automáticamente, permiten a las CC. AA. con mayor capacidad fiscal con mayores recursos por habitantes que las de menor nivel de renta.

El instrumento inicialmente más relevante de la política de desarrollo regional fue el FCI, pero perdió peso tras el acceso a la UE y a los fondos estructurales europeos y volvió a perderlo tras reducirse sustancialmente en la Gran Recesión la inversión pública, base del cálculo del FCI. La dimensión presupuestaria del FCI de los últimos años está muy lejos de tener la dimensión y el enfoque amplitud necesaria que requiere una estrategia de desarrollo regional capaz de alcanzar el objetivo constitucional señalado. Dicha estrategia ha sido confiada en las últimas décadas más bien a los fondos estructurales europeos que al FCI.

Por otro lado, el FCI muestra problemas de diseño serios, que requieren una revisión en profundidad. Debe ponerse el acento en invertir mejor los recursos para que sean realmente una palanca de desarrollo y para ello es necesario realizar análisis de rentabilidad social rigurosos, independientes y transparentes de todos los programas financiados con el FCI. También es preciso integrar los proyectos en una estrategia global de desarrollo bien articulada de las comunidades beneficiarias del FCI. Ese compromiso legitima el instrumento financiero si, en el largo plazo, contribuye a la convergencia regional (Lago *et al.* 2015; Cadaval *et al.* 2024).

Por todas estas razones se propone completar la reforma planteada del SFA mediante una reforma en profundidad del FCI y establecer su dotación en proporción al conjunto del gasto no financiero del Estado, evitando el inconveniente de asociarlo a una variable tan irregular -y en España marcadamente procíclica- como la inversión pública.

5.4. Reforma de la Administración Tributaria

De acuerdo con lo previsto Ley 22/2009, en la aplicación del sistema tributario de régimen común intervienen la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), con competencias exclusivas sobre las grandes figuras impositivas (IRPF, IVA, Impuesto de Sociedades y la gran mayoría de los Impuestos Especiales), y las Administraciones tributarias de las CC. AA. que, además de los tributos propios de cada Comunidad, se encargan de gestionar, por delegación del Estado, los tributos cedidos. La utilización de la fórmula de los impuestos cedidos permite mantener en todo el territorio una estructura básica común de las principales figuras tributarias, lo que facilita su gestión, con la consiguiente reducción de costes de administración y cumplimiento.

Si el Estado y las CC. AA. comparten de forma sustancial el rendimiento de las principales figuras del sistema fiscal (con la excepción del Impuesto de Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de No Residentes) parece razonable que ambos niveles de gobierno intervengan en el diseño y el gobierno de la administración de esos tributos, incluida la determinación de los objetivos y planes de actuación y la asignación de recursos a las distintas tareas de gestión a lo largo del territorio, todo ello sin perjuicio de las competencias propias del Estado derivadas del art. 149.1.14ª de la Constitución.

Propuesta para una Administración Tributaria integrada

Siguiendo las recomendaciones del ICE, se considera que un modelo de Administración tributaria integrada es la alternativa más recomendable para un estado descentralizado de las características del Estado autonómico. La esencia de este modelo está en la articulación institucional de un marco de gobernanza de la gestión tributaria en el que participen el Estado y las CC. AA. de manera

adecuada a sus derechos sobre los resultados de la actuación de la administración tributaria, y de forma efectiva. Es decir, como accionistas (o principales de la agencia) y no como simples participantes pasivos de sus resultados (como bonistas).

El propósito es hacer corresponsables de la aplicación del sistema fiscal a ambos niveles de gobierno, con el objetivo común de alcanzar el mejor cumplimiento tributario, uniformemente a lo largo de todo el territorio nacional. Para su instrumentación es deseable que todos los gobiernos implicados participen de forma regular en los órganos de decisión donde se conforma y dirige la política de gestión del sistema tributario. Esta participación conjunta contribuiría, además, a favorecer la responsabilidad en el ejercicio del poder tributario, algo muy deseable a la vista de la incorrecta percepción que revelan los contribuyentes respecto de quién establece y exige los diferentes impuestos.

Un modelo de administración integrada como el que se propone debería incluir también a las Comunidades de régimen foral, sin menoscabo de sus competencias de gestión de base constitucional. Sin la participación de estas Comunidades no se afrontaría plenamente la corrección de los problemas de coordinación, compartición de la información, economías de escala, etc. que recomiendan su adopción.

En nuestra opinión, esta participación conjunta no puede entenderse como un modelo de gestión fraccionada del sistema tributario, donde cada Comunidad Autónoma sea competente para gestionar todos los tributos generados en su territorio, ya fuese bajo un criterio de residencia de los sujetos pasivos o de realización territorial de los hechos imponible. Esa opción no es recomendable pues, además de impedir el aprovechamiento de las ganancias de eficiencia derivadas de la gestión integral del sistema fiscal, introduciría incentivos perversos para que cada Comunidad actuase estratégicamente con el objetivo de maximizar la recaudación en su territorio, como ya se ha comprobado tanto en algunos tributos cedidos como compartidos, con importantes efectos negativos sobre el cumplimiento tributario en otras comunidades y en el conjunto del país.

La Administración Tributaria Integrada que se propone debe cumplir las siguientes características:

- Para alcanzar una integración efectiva, la participación conjunta del Estado y de las CC. AA. en la gobernanza de la Administración tributaria debe ser acorde con las competencias asignadas legalmente a cada nivel de gobierno. Por razones de eficiencia en el diseño institucional y teniendo en cuenta la titularidad estatal de la práctica totalidad de los tributos exigidos, parece adecuado que esta participación se materialice dentro de la estructura organizativa de la AEAT bajo la forma de un consejo directivo de gestión del

sistema tributario. Por ello, las CC. AA. deberían redefinir también los órganos de gobierno de sus Administraciones tributarias, con el fin de hacer realidad la integración en el nuevo órgano de gobierno conjunto.

- En una primera etapa del modelo de administración integrada, la figura del Consorcio, regulada en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, podría ser la figura más adecuada para instrumentar jurídicamente esta integración.
- En cuanto a la composición de este consejo directivo, el consejo directivo de la Agencia Tributaria Estatal de Canadá podría ser una referencia que considerar. Por razones de operatividad, una posibilidad podría ser establecer un comité ejecutivo del consejo de dirección en el que, por turnos rotatorios (anuales o bienales) estuviesen representadas, junto al Estado, al menos la mitad de las CC. AA., con una división igualitaria de los votos entre ambos niveles de gobierno.
- Entre las competencias principales del nuevo consejo directivo deberían contemplarse:
 - a) El diseño y aprobación de los planes estratégicos de actuación, tanto de la AEAT como de los servicios o agencias autonómicas, al menos en lo concerniente a los impuestos cedidos.
 - b) La elaboración de los protocolos de acceso a la información compartida, así como la regulación de los intercambios de información entre administraciones, siempre bajo el cumplimiento estricto de los requisitos de confidencialidad y uso profesional.
 - c) El desarrollo de programas para la utilización de servicios comunes, especialmente los relacionados con el desarrollo de aplicaciones informáticas y telemáticas o la formación de personal.
 - d) La aprobación de la política de recursos humanos y de inversiones, incluidas sus implicaciones presupuestarias.
 - e) La evaluación periódica de los resultados de funcionamiento de las distintas administraciones integradas, en términos de costes, eficiencia y eficacia.



Referencias

AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal). Data Lab. Observatorio de Información Económico-Financiera de las CCAA. Madrid. Disponible en: <https://www.airef.es/es/informe-economico-financiero-de-las-ccaa/> [consulta: noviembre de 2024].

ALCALÁ, F. y J. PÉREZ (2022). *Insuficiencias acumuladas y ruptura de equilibrios en la financiación de las comunidades autónomas*. València: Generalitat Valenciana: Ivie. http://doi.org/10.12842/IVIELAB2022_02

BANCO DE ESPAÑA. 13.9 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por comunidades autónomas. Importes. Madrid. Disponible en: <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/otras-clasificaciones/publicaciones/boletin-estadistico/capitulo-13.html> [consulta: noviembre de 2024a].

_. 13.10 - Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por comunidades autónomas. Porcentajes del PIB pm. Madrid. Disponible en: <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/otras-clasificaciones/publicaciones/boletin-estadistico/capitulo-13.html> [consulta: noviembre de 2024b].

BLANCO, Á. y A. SANTOS (2021). «A framework for measuring population dispersion in Spain: Methods and sources». Documentos de trabajo n.º 2021-01. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Dirección General de Presupuestos. <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/DocumentacionEstadisticas/Documentacion/Documents/DOCUMENTOS%20DE%20TRABAJO/D202101.pdf>

BOSCH N. y M. VILALTA (2023). *Models de finançament. Una immersió ràpida*. Barcelona: Tibidabo Edicions.

CADAVAL, M.^a, X. FERNÁNDEZ, S. LAGO y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2024). «La reforma de la financiación autonómica». Propuestas para España. Orense: Foro económico de Galicia. <https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/FEG/originals/cb8f224e-8a95-4c83-af03-f395b095bf68.pdf>

CTPE (Comité Técnico Permanente de Evaluación) (2018). *Informe de valoración de los distintos aspectos estructurales del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Consejo de Política Fiscal y Financiera. No publicado.

DE LA FUENTE, Á. (2016). «El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: una propuesta provisional». Fedea Policy Papers n.º 2016/02. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-02.pdf>

__ (2018). «El cálculo de la recaudación homogénea del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: una propuesta mejorada». Estudios sobre la Economía Española n.º 2018/18. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada).
<https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-18.pdf>

ESPAÑA (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 determinadas normas tributarias». Boletín Oficial del Estado n.º 305, de 19 de diciembre de 2009. <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/12/18/22/con>

EUROSTAT (2021). *Applying the degree of urbanization. A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons: 2021 edition*. Eurostat. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. <http://doi.org/10.2785/706535>

FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada) (2024). Actualización de las series de financiación homogénea de las Comunidades Autónomas. Madrid. Disponible en:
<https://fedea.net/actualizacion-de-las-series-de-financiacion-homogenea-de-las-comunidades-autonomas-6/>

GONZÁLEZ, M., N. FERNÁNDEZ, Á. DE LA FUENTE, M.A. MONÉS, M.J. LAGARES, S. LAGO, F.D. ADAME, R. FERNÁNDEZ, J.M. RODRÍGUEZ, J.J. RUBIO, J.C. SÁNCHEZ, F. PÉREZ et al. (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública.
<https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe%20final%20comisi%C3%B3n%20reforma%20sfa.pdf>

IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional y detalle por comunidad autónoma. Madrid: Ministerio de Hacienda. Disponible en:
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx> [consulta: noviembre de 2024].

INE (Instituto Nacional de Estadística). Contabilidad regional de España (CRE). Resultados. Resultados por comunidades y ciudades autónomas. Serie Revisión Estadística 2019 (SEC 2010). Principales resultados. Madrid. Disponible en:
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581 [consulta: noviembre de 2024].

LAGO, S., X. FERNÁNDEZ, P. SÁNCHEZ y X. ÁLVAREZ (2015). *Fondo de Compensación Interterritorial: análisis y propuestas de reforma*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

LÓPEZ-LABORDA, J. (2016). «La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas». Fedea Policy Papers n.º 2016-01. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada). <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/01/FPP2016-01.pdf>

MARTÍNEZ, D. (2022). «Propuesta de cálculo y actualización de la recaudación normativa de tributos cedidos y tasas en el Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas». Estudios sobre la Economía Española n.º 2022/13. Madrid: Fedea (Fundación de Estudios de

Economía Aplicada). https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-13.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=portada&utm_campaign=estudio

MINISTERIO DE HACIENDA (2021). *Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada*. Madrid. <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/varios/03-12-21-informe-poblacion-ajustada.pdf>

__. Informes sobre la financiación definitiva de las comunidades autónomas a través del sistema de financiación. Madrid. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx> [consulta: noviembre de 2024a].

__. Acceso a datos de la liquidación de presupuestos de las Comunidades Autónomas. Datos definitivos de la liquidación del presupuesto. Madrid. Disponible en: <https://serviciotelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/PublicacionLiquidaciones.aspx/menuInicio.aspx> [consulta: noviembre de 2024b].

__. Consulta de información de ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas (CIMCANET). Datos para 2022. Madrid. Disponible en: <https://serviciotelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/Cimcanet.aspx/consulta/consulta.aspx> [consulta: noviembre de 2024c].

__. Informes sobre la financiación provisional de las Comunidades Autónomas a través del Sistema de Financiación. Madrid. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.aspx> [consulta: noviembre de 2024d].



Ivie