

# FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: UN AÑO MÁS DE TRANSICIÓN

---

*J. Ruiz-Huerta*

## I.- Introducción

La VI Cumbre de presidentes de las Comunidades Autónomas, celebrada el 17 de enero de 2017, después de más de cinco años desde que tuvo lugar la última, dio lugar a un pacto/compromiso por parte de las Comunidades representadas y el gobierno español para acordar un nuevo sistema de financiación a lo largo del año 2017.

En realidad, el nuevo modelo debió haberse aprobado en 2014, en el caso de que se hubiera cumplido la norma que establecía la revisión estructural del modelo, cinco años después de la aprobación del anterior en el año 2009. Sin embargo, desde aquel año, el Gobierno, pese a insistir en los graves defectos del sistema de 2009 y de acusar a los gobiernos anteriores por las malas decisiones tomadas entonces, fue incapaz de poner en marcha la reforma que supuestamente avalaba y le era demandada por la práctica totalidad de las comunidades.

Hay que recordar, por otro lado, que los graves problemas de financiación y endeudamiento de algunas comunidades fueron en cierto modo suavizados por los mecanismos de financiación aplicados desde el gobierno central y que fueron objeto de tratamiento en el Informe de Comunidades de 2015.

La razón fundamental aducida por el gobierno español para justificar su retraso era la inviabilidad de proceder al cambio, en un contexto de pocos recursos disponibles, como consecuencia de la crisis económica o incluso en el período de “leve recuperación” de la misma, producido con posterioridad, y las crecientes demandas de más recursos por parte de la práctica totalidad de las comunidades.

La reforma de la financiación en todo caso, volvió a ser tema protagonista del debate político y económico en 2016, año en el que se formularon múltiples propuestas técnicas y algunos esquemas de reforma desde diversas comunidades.

En esta nota, además de presentar de forma sucinta algunas de los análisis de la financiación y las propuestas formuladas, se incluye un apartado sobre los principios de financiación en un sistema de gobierno descentralizado en el contexto actual. Adicionalmente, se recogen algunas consideraciones sobre el los principios de cooperación y lealtad institucional, con alguna reflexión puntual sobre el descuelgue de la mesa de negociación de la reforma por parte del Gobierno de Cataluña.

## II.- Críticas y propuestas de reforma de la financiación

Los intensos efectos de la crisis económica sobre las CCAA, el retraso en la reforma del modelo de financiación autonómica, los efectos recentralizadores que implicaban los mecanismos de sostenibilidad financiera aplicados por el Gobierno desde el año 2012 y las políticas de recortes empleadas durante los años más duros de la crisis, convirtieron en un clamor generalizado la demanda de cambio del modelo financiero, demanda que, a raíz de la constitución del gobierno surgido de las últimas elecciones, parece haber sido atendida por el mismo.

A lo largo de los últimos años y especialmente en 2016, múltiples trabajos y pronunciamientos políticos han puesto de manifiesto la necesidad de reformar la financiación. Desde una perspectiva técnico económica, entre diversas publicaciones y propuestas de reforma, deben mencionarse los trabajos llevados a cabo por la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE) y el blog mantenido por la misma en conexión con el Diario *Expansión*, las publicaciones del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF), las múltiples publicaciones llevadas a cabo por la Fundación FEDEA, o el libro publicado por Cajamar Caja rural, como número 30 de la Colección *Mediterráneo Económico*.<sup>1</sup> En dicha publicación, algunos de los más reputados especialistas en financiación autonómica desde una perspectiva económica, analizan el modelo existente y efectúan distintas propuestas de reforma.

Por otra parte, la Fundación Internacional Olof Palme y FEDEA, a lo largo del año 2016 llevaron a cabo una serie de encuentros y debates en distintas localidades de España, a partir de un seminario inicial celebrado en S'Agaró entre economistas y representantes políticos, para elaborar un diagnóstico del sistema de financiación vigente y discutir una serie de propuestas diferentes, con la finalidad de preparar el proceso de reforma que acabaría acordándose en la Conferencia de presidentes del mes de enero de 2017. La mayoría de los asistentes al encuentro mencionado coincidía en el diagnóstico sobre los problemas del sistema, especialmente en relación con la insuficiencia de recursos, la complejidad y opacidad del sistema, así como los resultados injustos entre territorios a los que daba lugar.

Los acuerdos y propuestas básicas alcanzados en el encuentro mencionado, serían después resumidos por FEDEA en el llamado “decálogo de S'Agaró”,<sup>2</sup> que recoge de forma sintética los principales problemas del sistema existente y las alternativas de revisión. Dicho decálogo proponía los siguientes puntos: incrementar la transparencia y sencillez del sistema, determinar criterios claros de reparto de recursos y nivelación, acentuar la responsabilidad fiscal de las comunidades, corregir el desequilibrio vertical entre niveles de gobierno, mejorar la medición de necesidades, establecer mecanismos graduales para la corrección de las cuestiones principales (singularmente para intentar acabar con el criterio de

---

1. De la Fuente y López Laborda, (coords.) (2016).

2. FEDEA (2016).

*statu quo*<sup>3</sup>), aceptar el tratamiento de problemas particulares siempre que no impliquen privilegios económicos, integrar la gestión de los tributos, promover la constitución de fondos de estabilización como mecanismos de protección frente a las crisis y proponer la desaparición de los fondos de liquidez autonómica

Además de los puntos señalados, los participantes en los debates promovidos por las fundaciones mencionadas coincidían en la necesidad de ajustar los cálculos del cupo vasco y la aportación navarra, sin que se vean afectados los sistemas de concierto y convenio, en la conveniencia de fortalecer la autonomía tributaria de las comunidades y en la conveniencia de asegurar el mantenimiento del principio de ordinalidad.<sup>4</sup> Por el contrario, no parecía que hubiera consenso sobre el grado de redistribución o respecto a la intensidad de la nivelación del sistema, ni sobre los instrumentos para fortalecer la autonomía tributaria de las comunidades.

Aunque las propuestas contenidas en el decálogo mencionado parecen razonables y útiles para facilitar el proceso de reforma, tal vez no consideran en su justa medida las dificultades asociadas a la negociación política de un nuevo acuerdo de financiación. A pesar de la importancia de la demanda de transparencia y la simplicidad, es preciso reconocer que se trata de una realidad muy compleja, en la que los diversos actores tienen que responder ante sus representados y es muy difícil asumir un comportamiento solidario cuando se han de repartir recursos escasos.

Algo similar se puede decir cuando se proponen “criterios claros de reparto, ... sin excepciones ni correcciones”, “...la desaparición de los sorprendentes cambios en la ordenación de las comunidades” o asegurar el equilibrio vertical. La historia de las negociaciones anteriores muestra la enorme dificultad de alcanzar un acuerdo compartido y aceptado por las comunidades, máxime si se plantean ajustes con potenciales perdedores, en un contexto de restricción presupuestaria “dura”. Aunque la propuesta es también razonable, probablemente será necesario aplicar algún tipo de fórmula flexible para lograr los acuerdos necesarios, como se suele hacer en los procesos de reforma financiera de los países federales.<sup>5</sup> Una pregunta derivada de una propuesta excesivamente rígida es cómo lograr el encaje de Cataluña en el contexto de la reforma que se pretende.

---

3. Dicho criterio implica la garantía, en los procesos de negociación, de que ninguna comunidad obtendrá menos recursos que con el modelo que ahora se quiere sustituir.

4. La idea que subyace tras este principio es que el sistema de nivelación aplicado no debe dar lugar a una reordenación de las comunidades, de modo que las que tienen una mayor capacidad fiscal puedan quedar por debajo en financiación *per cápita* de las que tienen capacidad fiscal inferior.

5. En relación con la presentación del documento de De la Fuente et al. (2016), los invitados alemanes señalaban cómo poner en marcha la reforma del modelo financiero era impensable sin que el gobierno federal aportara recursos financieros significativos.

### III.— Principios de financiación y reforma del sistema

La Disposición adicional Séptima de la Ley 22/2009<sup>6</sup> de reforma del sistema de financiación, señalaba que la reforma que habría de llevarse a cabo en el plazo de 5 años, debería centrarse en aspectos estructurales; mejorar la coordinación financiera; garantizar la autonomía y suficiencia de las comunidades; y garantizar el equilibrio y la sostenibilidad del sistema. Con estas expresiones, se ponía el acento en la necesidad de centrar los eventuales cambios en el ámbito de los principios básicos de descentralización financiera.

#### *III.1.— El principio de suficiencia*

Tal vez el primero de los principios, por su indudable importancia como garantía de un sistema efectivamente autónomo, es el de suficiencia. Aunque se trata de un concepto relativo, la suficiencia es la primera reivindicación de los gobiernos descentralizados. Sin recursos es imposible gestionar los servicios públicos. Y en este caso, de nuevo las críticas principales al sistema se refieren a la insuficiencia de ingresos de las comunidades para hacer frente a sus gastos.

Si tenemos en cuenta que las comunidades gestionan los servicios básicos del sistema de bienestar, especialmente sentidos y demandados por los ciudadanos, y crecientes con el desarrollo económico, puede comprenderse la importancia de tal crítica y su correlato de existencia de un cierto desequilibrio vertical (presión de gastos crecientes en un contexto de ingresos limitados).<sup>7</sup>

No obstante, la insuficiencia de recursos de las comunidades, en gran medida, debe inscribirse en el problema de la insuficiencia general de recursos de la hacienda pública española, en parte consecuencia de la crisis, y en parte asociada a las reformas fiscales emprendidas por los diversos gobiernos del Estado desde el final del pasado siglo y que apostaban por la aplicación de rebajas impositivas. Hay que recordar que en la actualidad, los ingresos públicos recaudados en España son casi 7 puntos porcentuales inferiores al valor medio de los obtenidos en la Unión Monetaria Europea, según datos de Eurostat.

Por otro lado, la existencia de desequilibrios verticales es habitual en la práctica totalidad de los sectores públicos del mundo, aunque la cuestión principal es determinar cuál debe ser el grado adecuado del mismo. Además, es razonable esperar que la administración central oponga a las demandas de gastos crecientes de la comunidades (sobre todo en el ámbito del gasto sanitario) las necesidades de recursos para financiar las políticas de estabilidad económica y

---

6. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

7. El desequilibrio vertical implica un desajuste entre atribuciones en el campo del gasto público y los ingresos. En todos los países, y también en los federales, el desequilibrio vertical es la norma: el gobierno central obtiene de forma directa más ingresos que los que precisa para atender sus compromisos de gasto, mientras que ocurre lo contrario en el caso de los gobiernos descentralizados.

redistribución, junto a sus compromisos con las haciendas locales y la seguridad social.

En relación con los desequilibrios verticales, hay que recordar que el reparto de las principales fuentes de ingresos al 50% acordado en 2009<sup>8</sup> parece una medida razonable de reequilibrio entre niveles de gobierno y de participación de las comunidades en la flexibilidad del sistema tributario. La perspectiva ofrecida además de “cooperación” o de “suerte compartida” en los resultados de la recaudación implica un grado de transparencia o visibilidad útil, para que los ciudadanos puedan comprender cómo se financian los servicios y las prestaciones del estado de bienestar en España.<sup>9</sup>

Con todo, en un proceso de reforma como el que ahora se pone en marcha, sería necesario evaluar cuáles son los problemas principales en la financiación de los servicios gestionados por las comunidades para estimar el grado de insuficiencia existente. En esa dirección, además de tomar en consideración las importantes cuestiones de ineficiencia en la gestión y funcionamiento de los servicios públicos autonómicos<sup>10</sup> y de garantizar la cobertura adecuada de los nuevos gastos autonómicos, como los asociados a la dependencia, sería conveniente afrontar las reivindicaciones más recientes de desequilibrios territoriales expresados por algunas comunidades y que, en ocasiones, vuelven a ser denominados como “deudas históricas”.

Una parte de tales reivindicaciones surgen asociadas a las limitaciones técnicas de los sistemas de financiación autonómica anteriores, mientras otras tienen diversas raíces históricas o se vinculan a importantes carencias existentes en el momento en que se puso en marcha el proceso de descentralización. Pero el debate de las deudas históricas puede resultar estéril si no se establecen criterios razonables y asumidos de medición y valoración. Puede ocurrir que las demandas planteadas acaben neutralizándose entre sí o articulándose en forma de coaliciones para plantear demandas a la Hacienda central que difícilmente podrá atender. La búsqueda de una salida razonable a este problema pasaría primero por intentar determinar las necesidades sociales o financieras pendientes de cobertura y determinar grados de prioridad, para establecer después las conexiones oportunas con los instrumentos disponibles en la actualidad o, en su caso, que pudieran ponerse en marcha (el Fondo de Compensación Interterritorial, los Fondos Europeos, o las políticas sectoriales de la administración central que tienen una clara dimensión territorial, etc...).

---

8. En el Acuerdo de financiación de 2009 se decidió asignar el 50% de la tarifa del IRPF a las comunidades, así como el 50% de la recaudación del IVA en cada territorio y el 58% de la correspondientes a los impuestos especiales.

9. Esta defensa debe armonizarse en todo caso con la asunción de la existencia de espacios fiscales propios en los diversos niveles de gobierno, factor indispensable para garantizar el principio de autonomía.

10. Y también de los centrales.

### *III.2.– Consideraciones sobre la autonomía y la responsabilidad*

A pesar de las deficiencias del modelo actual debe reconocerse que el camino recorrido hasta el momento presente ha implicado un fortalecimiento de la autonomía tributaria de las comunidades, tanto por lo que se refiere a la creciente financiación de los servicios autonómicos con recursos generados en cada territorio, como en relación con lo progresiva transferencia de competencias normativas en el ámbito del IRPF y de los impuestos cedidos tradicionales. No se puede negar, en suma, que los sistemas de financiación anteriores han garantizado más autonomía, especialmente desde que en 1994 comenzaron a asignarse a los territorios autonómicos recursos procedentes del IRPF recaudado en los mismos.<sup>11</sup>

No obstante, aunque se produjo el traspaso de competencias normativas en el ámbito tributario, la utilización de las mismas para incrementar la presión fiscal y obtener recursos para mejorar la financiación de los servicios públicos territoriales, fue más la excepción que la regla, al menos hasta que se planteó en toda su intensidad la crisis económica; en ese sentido, podría afirmarse que, al margen de los últimos años, no se ha producido un crecimiento notable de la responsabilidad fiscal. Seguramente sería necesario que las comunidades asumieran un grado mayor de responsabilidad en el marco del espacio fiscal que les corresponde, para lo que sería conveniente que desde la administración central se estimulase la asunción de tales responsabilidades, o al menos se evitase el empleo excesivo de lo que la doctrina ha llamado “restricción presupuestaria blanda”.<sup>12</sup>

Otra cuestión diferente, pero sin duda relevante, es la que se refiere a la competencia fiscal entre comunidades, muy cuestionada en períodos anteriores respecto a los regímenes especiales y, más recientemente, en relación a la estrategia de la Comunidad de Madrid respecto a sus rebajas impositivas, tanto en el ámbito de los impuestos cedidos tradicionales (singularmente Sucesiones y Patrimonio) como en el caso del IRPF.<sup>13</sup>

---

11. Se trataba de una demanda singular y reiterada por parte de los gobiernos catalanes. Aunque la cantidad inicialmente asignada fue modesta (el 15% de la cuota del impuesto), lo que implicó una fuerte crítica de los especialistas entonces, por considerarla pacata y poco representativa de una verdadera autonomía tributaria, algunos defendíamos que la territorialización por vez primera de uno de los grandes tributos del sistema fiscal español implicaba un cambio significativo del modelo de financiación, al abrir una nueva vía de conexión entre los servicios comunitarios y la recaudación territorial del IRPF.

12. Como se ha explicado en Informes anteriores, la restricción presupuestaria blanda hace referencia a la aportación de nuevos recursos por parte de la administración central con el inicio de un nuevo proceso de negociación, de modo que los gobiernos de los niveles subcentrales prefieren esperar a la negociación antes que aumentar los tipos impositivos sobre los que tienen atribuciones.

13. Según la información disponible, los tipos marginales mínimos del IRPF habrían disminuido entre 2010 y 2016 desde el 11,85% al 9,99% (en valores medios), mientras que los marginales máximos experimentaron un aumento, desde el 21,46 hasta el 23,97% (también en valores medios).

Según el XVº Informe del Registro de Economistas Asesores Fiscales, REAF (2016), titulado “Panorama de la fiscalidad autonómica y foral”, un contribuyente que heredó 800.000 euros en el año 2016 pagaría más de 160.000 euros en Andalucía o Asturias en concepto de impuesto sobre sucesiones. En cambio, el pago en la comunidad de Madrid se limitaría a una cantidad próxima a 2.000 euros. Esta diferencia ciertamente invita a los contribuyentes a desplazarse a los territorios de menor tributación y a los responsables políticos a disminuir sensiblemente los tipos en las comunidades de tributación más elevada.

Unas diferencias tan altas como las señaladas, explican las propuestas de armonización que se han lanzado por parte de las comunidades más perjudicadas por una competencia fiscal tan intensa, aunque con las mismas parecen ponerse en cuestión el mismo principio de autonomía, lo que puede resultar contradictorio con la defensa que del mismo se suele hacer desde las comunidades con mayor capacidad fiscal.

Obviamente es necesario evitar la competencia fiscal perniciosa, pero hay que recordar que, además de defender el principio de autonomía tributaria, no todo ejercicio de capacidad normativa constituye competencia desleal. Sin embargo, es preciso acompañar este principio con la defensa de otros, como el de unidad de mercado (española y europea). Además, hay argumentos potentes para defender el mantenimiento de impuestos de tanta relevancia actual como los de Patrimonio y Sucesiones y evitar su desaparición como consecuencia de la competencia fiscal.

Desde el gobierno central y algunas de las comunidades más perjudicadas se ha propuesto una cierta armonización de estos impuestos, tal vez acordando un tipo mínimo y, acaso uno máximo. Desde la defensa de la autonomía, tal vez pueda tener una mayor justificación la determinación de un “suelo impositivo” (tipos mínimos en ambos tributos) que la fijación de un tipo máximo, asegurando en todo caso la pervivencia de estas figuras como mecanismos de cierre y control del sistema tributario.

En el ámbito de la autonomía tributaria, las propuestas técnicas más conocidas para aumentar la capacidad de decisión de las comunidades son tres: Por un lado, la cesión de capacidad normativa colegiada sobre los tipos impositivos de un nuevo tramo autonómico del IVA y los Impuestos Especiales; la cesión del 100% del IRPF a las comunidades a cambio de la recuperación por parte del Estado del IVA y los Impuestos Especiales, o la cesión de capacidad normativa sobre los mecanismos de copago en sanidad y tal vez en otras áreas. Aunque no se puede entrar en detalle en el análisis de dichas propuestas, existen importantes argumentos en contra de la segunda, especialmente porque el IRPF, sobre todo si se aplica como un impuesto general, es por antonomasia el impuesto que hace más efectivo el sentido de la ciudadanía y de pertenencia a un país o a un territorio más amplio, como la Unión Europea. Por otro lado, no se conoce en los sistemas comparados una solución de ese tipo.

### III.3.– *Solidaridad y nivelación*

Los desequilibrios horizontales aparecen más claramente cuando una parte creciente de la financiación de los gobiernos subcentrales se vincula con la capacidad tributaria de cada territorio. Como antes señalaba, se trata de un resultado esperable y conveniente para garantizar la autonomía de ingresos y la rendición de cuentas efectiva de los gobiernos ante su electorado. Sin embargo, el crecimiento de la autonomía plantea el problema de que los territorios con mayor capacidad fiscal tenderán a ofrecer a su ciudadanía servicios públicos mejores o más amplios (para un mismo nivel de esfuerzo fiscal) y obligarían a los territorios con menor capacidad económica a elegir entre ofrecer menos servicios públicos o de peor calidad y/o una mayor exigencia fiscal a sus ciudadanos. Esta es la razón que explica el establecimiento de sistemas de nivelación que permitan asegurar a todos los ciudadanos en los diferentes territorios la posibilidad de ofrecer a su población un nivel de servicios públicos similar, bajo el supuesto de que su esfuerzo fiscal es también similar.

Como antes se mencionaba, precisamente una de las cuestiones más debatidas del modelo de financiación a lo largo de su historia tiene que ver con el grado de nivelación que produce tras la aplicación de los mecanismos igualadores en los diversos sistemas que se han ido sucediendo. También en este ámbito, es de justicia reconocer que la evolución del modelo ha mejorado con la sucesión de las alternativas adoptadas. Aunque subsisten problemas importantes en los resultados obtenidos, la creación del Fondo de Nivelación de los Servicios Públicos Fundamentales (FNSPF) en el acuerdo de 2009, supuso un avance indudable, al garantizar a través del mismo igual financiación por habitante ajustado a todos los territorios.<sup>14</sup> En el nuevo fondo, se aplicaba un criterio claro de igualación parcial: Todas las comunidades recibirían los mismos recursos para atender sus competencias de sanidad, educación y servicios sociales. Y ello daría lugar a un menor grado de dispersión de los resultados que los sistemas anteriores y a un cierto aumento de la convergencia entre los mismos.

No obstante, al tratarse de un mecanismo de nivelación parcial y aplicarse otros fondos con finalidades diferentes, subsisten problemas de desnivelaciones y sobrenivelaciones<sup>15</sup> significativos que afectan al principio de ordinalidad anteriormente mencionado. Las *sobrenivelaciones* son los cambios que se producen en la posición relativa de una comunidad respecto a la media (superior a inferior, o al contrario) como consecuencia de la aplicación del sistema, que determinan una reordenación particularmente intensa, en la medida en que comunidades, con mayor capacidad fiscal, que contribuyen solidariamente al equilibrio del sistema terminan en una posición inferior a las comunidades beneficiarias de esa solidaridad, lo que pone en cuestión la lógica y la legitimación del sistema. Por su parte, las *desnivelaciones* indican casos de alejamiento relativo de la media, en contradicción con lo que debería esperarse de un mecanismo de *nivelación*.

---

14. Recordemos que dicha expresión se refiere a las variaciones respecto a la financiación *per cápita*, asociadas a las variables que el modelo incorpora para el reparto de los fondos, como la edad de la población, la superficie, la dispersión o la insularidad.

15. Ver López Thomas et al. (2016).

La cuestión del principio de ordinalidad, definido defectuosamente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, alude a las reordenaciones que se producen cuando algunas comunidades ven alterada su posición relativa en las escalas de capacidad fiscal (antes de la nivelación) y de financiación por habitante (después de la aplicación de los mecanismos de nivelación). El decálogo de S'Agaró se refiere a ello en el punto 2, cuando defiende “asegurar un reparto de la financiación por habitante (ajustado por costes relativos) mucho más igualitario que el actual y la desaparición de los *sorprendentes cambios en la ordenación* de las comunidades autónomas en términos de esta variable que ahora genera el sistema.”

La Tabla T.1, procedente de un documento de Fedea, recoge una muestra del problema de la ordinalidad al que nos venimos refiriendo. En la primera parte del cuadro (tres primeras columnas), se recoge el ranking de comunidades por su nivel de capacidad fiscal bruta, es decir, antes de la aplicación del sistema de financiación. Podemos ver cómo son las comunidades con mayor capacidad económica las que ocupan las primeras posiciones en la tabla. Si exceptuamos el caso de Canarias, con un régimen especial que explica su limitado nivel de ingresos, la diferencia entre la comunidad más rica (Madrid) y la que tiene menor índice de capacidad fiscal (Extremadura), en números índices se elevaba en 2014 a más de setenta puntos.

Si observamos las otras columnas de la tabla, podemos comprobar que hay cambios significativos (reordenaciones) no siempre fácilmente justificables. Sin embargo, ahora la distancia entre las comunidades con resultados extremos se han estrechado hasta cerca de 30 puntos, lo que pone de manifiesto que el sistema ha producido una cierta nivelación, aunque no se entienda bien la lógica de tales resultados.

**Tabla 1: Reparto del Sistema de financiación autonómico**

Orden por capacidad fiscal			Financiación por habitante ajustado		
Número de orden	Comunidad	Número índice	Número de orden	Comunidad	Número índice
1	Madrid	143,1	1	La Rioja	122,1
2	Baleares	126,7	2	Cantabria	121,8
3	Cataluña	117,6	3	Extremadura	114,3
4	Cantabria	106,4	4	Baleares	107,2
5	La Rioja	103,3	5	Castilla y León	107,2
6	Aragón	102,7	6	Asturias	106,8
	Media	100	7	Aragón	106,8

Orden por capacidad fiscal			Financiación por habitante ajustado		
Número de orden	Comunidad	Número índice	Número de orden	Comunidad	Número índice
7	Asturias	96,7	8	Galicia	106,1
8	C. Valenciana	96	9	Castilla-La Mancha	101,2
9	Castilla y León	91,2		Media	100
10	Galicia	86,2	10	Cataluña	97,9
11	Murcia	84,9	11	Madrid	97,9
12	Andalucía	81,1	12	Andalucía	97,7
13	Castilla-La Mancha	80,8	13	Canarias	97,4
14	Extremadura	71,6	14	Murcia	95,4
15	Canarias	52,9	15	C. Valenciana	92,5

Fuente: A. De la Fuente (2016,a).

Llama la atención especialmente el cambio de posición de dos de las comunidades de mayor capacidad económica (Madrid y Cataluña), así como la aparente falta de justificación de mantener por debajo de la media a las comunidades de Andalucía, Canarias, Murcia y Comunidad Valenciana, aunque las tres primeras mejoran respecto a la media, si comparamos con los indicadores de capacidad fiscal.<sup>16</sup>

¿Qué razones explican tales reordenaciones? La respuesta está en la aplicación de los otros fondos, al margen del FNSPF, es decir, el Fondo de Suficiencia, concebido para garantizar la cláusula de *status quo*, y los dos fondos de convergencia, tras cuya aplicación se producen las distorsiones mencionadas.

El libro de Mediterráneo Económico, mencionado anteriormente, recoge algunas propuestas de reforma de los mecanismos de nivelación, a partir de las distorsiones analizadas, con la finalidad de buscar un sistema más transparente que evite dichas distorsiones.<sup>17</sup> No parece, sin embargo, que las alternativas propuestas sean fáciles de consensuar en el proceso de negociación política que se avecina, dadas las diferentes valoraciones de las comunidades, la presumible

16. El único caso claramente anómalo que se mantiene en los datos de liquidación del sistema de 2014 es el de la Comunidad Valenciana.

17. Ver a este respecto los trabajos de Hierro y Atienza (2016), Zabalza(2016), Zubiri (2016) y A. De la Fuente (2016,b).

existencia de perdedores y las posibles limitaciones del principio de autonomía tributaria que implicarían.

En todo caso, a efectos metodológicos sería necesario, como se comentaba con anterioridad, dar un tratamiento diferenciado a la cuestión del desequilibrio vertical y de los fondos de desarrollo respecto a la revisión del sistema de nivelación. Debe recordarse además que el mayor desequilibrio horizontal reside en la gran diferencia de los resultados del sistema de régimen con los correspondientes a los sistemas de régimen especial.

### *III.4.– Coordinación financiera*

Un principio adicional, recogido en la LOFCA y en la Disposición Adicional 7ª de la Ley que formalizaba el acuerdo de reforma de 2009 es el que alude a la necesaria coordinación financiera ente las instituciones de los diversos niveles de gobierno, lo que implica la coordinación efectiva de la gestión tributaria y el compromiso de los diversos niveles de gobierno con los objetivos de estabilidad presupuestaria.

El principal argumento a favor de una administración tributaria descentralizada tiene que ver con la proximidad de los funcionarios dedicados a las tareas tributarias con los ciudadanos. Es cierto que una mayor cercanía permite conocer mejor la situación de los individuos y las empresas, lo que hace más fácil ajustar tanto las estrategias orientadas al cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, como las destinadas a combatir los comportamientos fraudulentos y corruptos. Pero, por otra parte, debe reconocerse también la mayor capacidad de la administración centralizada para aprovechar eficientemente las economías de escala y amplitud, y hacer frente a los comportamientos de elusión y evasión fiscal organizados y complejos propios de una economía global.

Por las razones anteriores, tiene sentido defender los procesos de coordinación de las agencias tributarias, aprovechando de forma adecuada las ventajas relativas de la administración central y de las descentralizadas. La experiencia comparada no sustenta, salvo en el caso de algunas excepciones, la fragmentación de la gestión tributaria. El caso alemán es una de las excepciones y las dificultades de coordinación entre administraciones no parecen avalar esta experiencia. Una solución posible alternativa es la propuesta de una administración territorial “integrada” de corte federal, como ha defendido, entre otros, J. Onrubia (2016).

En el caso español, la coordinación financiera (no digamos la integración) ha de hacer frente a un gran complejidad técnica y a la existencia de problemas acumulados de desconfianza. Las fórmulas generadas para hacer participar a las comunidades en los órganos de dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) no parece que hayan dado los resultados esperados, manteniéndose en buena medida la desconfianza, incentivada además por los retrasos de las entregas a cuenta y el limitado respeto al principio de lealtad institucional.

Una posibilidad, hasta ahora no aprovechada, es la previsión contenida en el art. 204 del Estatuto de Cataluña del empleo de los consorcios para la gestión tributaria. Hace ya algunos años, determinados responsables de la gestión de los tributos en las CCAA proponía la participación activa de las agencias tributarias autonómicas en la gestión algunos de los colectivos más complejos de controlar, en colaboración con la AEAT y como medio para compensar el limitado número de efectivos de la Agencia Estatal, al menos en comparación con los existentes en otros países europeos. Sea cual sea la fórmula elegida, para garantizar el buen funcionamiento del principio de coordinación financiera es muy importante recuperar la confianza entre administraciones en el marco de otro gran principio, fundamento de los estados federales, que es el de la lealtad institucional.

Manifestaciones adicionales de los problemas de coordinación financiera son las serias dificultades para la planificación presupuestaria y de tesorería de las CCAA ante la falta de información precisa sobre la recaudación tributaria de la AEAT y su posible impacto sobre la liquidación definitiva de cada ejercicio, que no se cierra hasta dos años después. Aunque también este caso se han producido mejoras a lo largo del tiempo, queda aún un recorrido amplio para mejorar la información y la coordinación entre administraciones y para hacer más efectivo el principio de autonomía en el ámbito de la gestión tributaria.

La otra cuestión que afecta a este principio es la búsqueda de una salida razonable a los problemas de endeudamiento que han debido afrontar las comunidades durante el período de crisis y que fueron parcialmente solventados a través de los diversos fondos de pagos a proveedores y de liquidez autonómica que fueron objeto de particular comentario en el Informe de 2015. Frente al análisis claramente positivo de estas estrategias, que ha mantenido la administración central,<sup>18</sup> los costes en términos de pérdida de autonomía presupuestaria y financiera de las comunidades han llevado a las demandas, por un lado de reforma del propio sistema de financiación, para obtener los recursos necesarios, y por otro a la petición de recorte e incluso “quita” de una parte significativa de la deuda acumulada. Ello explica la propuesta específica de supresión del FLA contenida en el decálogo de S’Agaró.

En todo caso, para asegurar la aplicación efectiva del principio de coordinación, habría que lograr que se modifiquen las pautas de “cultura administrativa” que se remontan a un pasado no democrático y que en cierto modo aún se mantienen. El cambio de cultura exigiría que desde el gobierno central comprendiera que *coordinar no es mandar*, y que los subcentrales recordaran que la descentralización del poder conlleva la de la responsabilidad.

---

18. Sobre las principales medidas adoptadas y los beneficios generados, véase el Informe publicado por la Secretaría de Estado de Administración Públicas (2016).

#### IV.– Consideraciones finales: cooperación y lealtad. Una nota sobre el conflicto territorial de Cataluña

Cuando se analizan los problemas de financiación, no se puede pasar por alto el hecho de que un sistema de federalismo fiscal como el español se sustenta sobre un criterio de reparto compartido de competencias. Como la mayoría de las competencias son compartidas, es imprescindible respetar los principios de cooperación y lealtad institucional entre administraciones. El principio de lealtad, uno de los elementos claves de un sistema federal de gobierno, es el principio básico sobre el que se establece un estado descentralizado que se basa en el respeto, la confianza y la aceptación de compromisos compartidos, en el sentido de que cuando uno de los agentes negocia con terceros, está representando y defendiendo los intereses del gobierno central y de los entes federados o descentralizados.

Es verdad que, cuando se trata de distribuir recursos limitados, es difícil demandar un estricto respeto al principio de lealtad a quienes participan en la negociación, pero no se puede olvidar que este principio es factor esencial para garantizar el funcionamiento de un sistema descentralizado de gobierno en el que sus integrantes se sienten también partícipes de una casa común. Sin exigir el cumplimiento de una versión extrema del principio de lealtad institucional, tal vez bastaría con aplicar en la práctica el contenido de dicho principio en las leyes españolas:

En ese sentido, hay que recordar, por un lado, que el art. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que “Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional.” Entre otras disposiciones, algunos años después, el art. 9 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera también menciona el principio de lealtad. Pero tal vez la definición más clara y contundente de dicho principio se recoge en el art. 209 del Estatuto de Autonomía de Catalunya, que lo explica en los siguientes términos:

- “a) De acuerdo con el principio de lealtad institucional, se valorará el impacto financiero, positivo o negativo, que las disposiciones generales aprobadas por el Estado tengan sobre la Generalitat o las aprobadas por la Generalitat tengan sobre el Estado, en un período de tiempo determinado, en forma de una variación de las necesidades de gasto o de la capacidad fiscal, con la finalidad de establecer los mecanismos de ajuste necesarios.
- b) Ambas Administraciones se facilitarán mutuamente el acceso a la información estadística y de gestión necesaria para el mejor ejercicio de sus respectivas competencias, en un marco de cooperación y transparencia.”

Las menciones al respeto de las decisiones financieras de los dos niveles de gobierno y a la exigencia de cooperación y transparencia hacen del art. 209 del Estatuto una expresión completa y coherente de una cuestión trascendente para el mantenimiento de un estado descentralizado. Seguramente sería necesaria un desarrollo normativo y la asunción de compromisos institucionales com-

partidos para poder concretar jurídicamente el citado principio, en términos interpretativos y aplicativos, con la finalidad de hacer efectivo el cumplimiento del mismo.

Desgraciadamente, la norma mencionada ha quedado en buena medida olvidada ante los acontecimientos vividos a lo largo de los últimos años. En el clima de incertidumbre existente, y ante la inexistencia de diálogo entre el Gobierno central y la Generalitat, la ausencia de representantes del Gobierno Catalán en el proceso de reforma de la financiación autonómica es un síntoma preocupante que afecta a la estabilidad del país y a la viabilidad de la reforma de la financiación. Desde el inicio del proceso de descentralización, Cataluña fue la comunidad impulsora de las reformas sucesivas y de la incorporación creciente de los principios de autonomía y solidaridad. Su ausencia en los temas de debate actuales y su relevancia en términos económicos y demográficos plantea graves interrogantes sobre el logro de un nuevo sistema de financiación autonómica.

## Referencias

Consejo General de Economistas (2016): *Financiación autonómica de régimen común: Un reforma necesaria*. Recogido en: <http://www.economistas.es/contenido/Consejo/NPRENSA/CGE-Estudio%20Reforma%20financiacion%20autonomica.pdf>

De la Fuente, A. (2016,a): “La liquidación de 2014 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”. FEDEA, Estudios sobre la Economía Española - 2016/28.

De la Fuente, A. (2016,b): “La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen común: Una propuesta específica”. En, De la Fuente y López Laborda (coords.) (2016). Pp. 61-86.

De la Fuente, A., M. Thöne and Ch. Kastrop (2016). “Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives.» BBVA Research, Working Paper no. 16-04, Madrid. <https://www.bbvaesearch.com/en/publicaciones/regional-financing-in-germany-andspain-comparative-reform-perspectives/>

De la Fuente, A. y J. López Laborda (2016): *Financiación autonómica: Problemas del modelo y propuestas de reforma*. Cajamar. Mediterráneo económico. (Colección de estudios socioeconómicos. N° 30.

FEDEA (2016): “Decálogo de S’Agaró para la reforma del sistema de financiación autonómica”, en <http://www.fedea.net/sagaro/docs/SAGARO201612-decalogo.pdf>

Hierro, L-A. y P. Atienza (2016): “Analizando críticamente la Nivelación en el modelo de financiación autonómica: Propuesta metodológica para estimar las variables distributivas y alternativas de reforma”. En, De la Fuente y López Laborda (coords.) (2016). Pp. 327-352.

López Thomas, P., Loscos, J. y J. Ruiz-Huerta (2016): “Los mecanismos de nivelación en el sistema de financiación de 2009: Una propuesta de indicadores para el análisis de su eficiencia”. En, De la Fuente y López Laborda (coords.) (2016). Pp. 301-326.

REAF-EEGAF, Asesores Fiscales (2016): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2016. XVª Edición*. Consejo General de Economistas.

Secretaría de Estado de Administraciones públicas. Secretaría General de coordinación autonómica y local (2016): “Informe sobre beneficios de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas y otras medidas de liquidez. Período 2012-2015.”

Zabalza, A. (2016): “Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica: Una propuesta de reforma.” En, De la Fuente y López Laborda (coords.) (2016). Pp. 117-152.

Zubiri, I. (2016): “El sistema de financiación de las comunidades autónomas: Problemas y propuestas de solución”. En, De la Fuente y López Laborda (coords.) (2016). Pp. 153-174.