

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: FUERTE APOYO FINANCIERO, A LA ESPERA DEL CAMBIO

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

Introducción

En 2021 la economía española creció a una tasa del 5,1%, dato sustancialmente distinto del -10,8% correspondiente a 2020 (INE, 2022). Como ocurrió en la mayoría de los países europeos, el dato pone de manifiesto el comienzo de un periodo de recuperación económica tras las fuertes restricciones que ralentizaron la economía durante 2020 (confinamiento estricto, limitaciones a la movilidad, estrictas medidas de control sanitario, etc.). La tasa de paro pasó del 16,15% de la población activa al 13,33%, la población ocupada superó los 20 millones de personas, según los datos de la EPA (INE, 2022b) y, como se explica posteriormente, el déficit público disminuyó desde el 10,3% en 2020 al 6,9% un año después (MH, 2022b). En la misma dirección, la tasa de endeudamiento también disminuyó suavemente, desde el 119,95% del PIB al 118,44% (Banco de España, 2022a). En suma, un claro escenario de recuperación, aun cuando la economía mostraba aún serias debilidades.

Las razones que explican la recuperación, naturalmente, deben vincularse a un mayor control de la pandemia (a pesar de las recaídas asociadas a las nuevas variantes del virus), el cambio de ciclo en Europa y la política económica del gobierno apoyada por los fondos *Next Generation*, a los que dedicamos atención en el *Informe* de 2020.

No obstante, la situación de recuperación económica se ha visto amenazada, primero por el aumento del coste de la energía (que, junto a otros factores, ha provocado un crecimiento de la inflación) y, ya al comienzo del nuevo año, por la invasión de Ucrania, que añade más incertidumbre y presión, no solo sobre los precios. En este contexto de recuperación, el aumento de los recursos públicos y la disminución de los gastos (por ejemplo, la pronunciada disminución del número de trabajadores protegidos por el ERTE), han permitido a la AGE seguir mitigando a través de diferentes fondos los efectos de la pandemia sobre las Administraciones Públicas e intentando potenciar el inicio de la recuperación.

En el ámbito autonómico, el año 2021 volvió a cerrarse sin la reforma de la financiación autonómica, pendiente de cambio desde el año 2014, pese a los pronunciamientos y las promesas efectuadas por los decisores políticos desde aquel año.¹ Sin embargo, y pese a que el gravísimo retraso en la revisión del modelo de

1. El aumento de la incertidumbre sobre el escenario económico, sumado al mantenimiento de la polarización política ante un horizonte de convocatorias electorales autonómicas, hace temer que

financiación aprobado en 2009 impide la corrección de las disfuncionalidades que se detectan, su funcionamiento a lo largo de ya más de una década pone de manifiesto una resiliencia notable y, en lo que a los últimos ejercicios se refiere, no ha impedido asegurar –con el importante apoyo de las líneas de financiación extraordinarias habilitadas desde el gobierno central y la Hacienda europea– una financiación sin grandes tensiones de los gobiernos autonómicos, que han cerrado el ejercicio 2021 con apenas un déficit del 0,03% del PIB (MH, 2022b). Al análisis de estos aspectos, como en años anteriores, dedicamos los tres apartados siguientes de este capítulo.

En el primero de ellos presentamos los resultados de la liquidación del sistema de financiación de las comunidades de régimen común en 2019, con especial énfasis en los resultados de sus mecanismos de nivelación que –como venimos señalando– muestran una significativa reducción de las distorsiones frente al sistema de 2001 precedente, aun cuando persistan problemas que no pueden soslayarse.

A continuación se ofrecen los datos correspondientes al ejercicio 2001, resaltando que la combinación de recursos procedentes del sistema de financiación con los que se han canalizado de manera extraordinaria desde el Gobierno central y la Hacienda europea han permitido un cierre del ejercicio, para este subsector, casi en el límite del equilibrio presupuestario.

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

La quinta sección da noticia de la reciente publicación del *Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada* (MH, 2021f), que previsiblemente será una pieza central del debate de la reforma y que esperamos contribuya a que las urgencias e incertidumbres del momento no lleven a olvidar la importancia de la revisión del modelo.

En el último apartado de este capítulo ofrecemos algunas reflexiones adicionales sobre los problemas actuales del modelo y sus posibles dimensiones de reforma, que se añaden a las que ya propusimos en el *Informe* de 2020.

Cuadro no. 1. Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2019) (M€)

Total CC.AA. Rég. Común	Capacidad tributaria	Transferencia de garantía	Fondo de suficiencia global	FTG	FF. Convergencia autonómica		Financiación total*	Competencias no homogéneas	Financiación total homogénea
					Fondo de Cooperación	Fondo de Competitividad			
2009	76.996,90	3.315,53	7.638,10	87.950,52	1.200,00	2.572,50	91.911,39	3.794,44	88.116,95
2010	87.250,47	7.497,59	8.983,71	103.731,77	1.905,10	3.037,82	108.674,69	5.391,04	103.283,65
2011	86.506,05	7.052,96	6.529,77	100.088,78	1.792,12	2.992,02	104.872,92	5.111,09	99.761,82
2012	83.980,04	6.763,78	5.368,73	96.112,56	1.718,64	2.207,54	100.038,74	4.864,66	95.174,08
2013	86.003,40	7.680,44	1.234,90	94.918,74	1.951,56	2.432,61	99.302,92	5.419,48	93.883,43
2014	90.134,63	8.289,40	986,97	99.411,00	2.106,29	2.453,82	103.971,12	5.849,18	98.121,94
2015	95.716,70	8.569,71	1.031,53	105.317,94	2.177,52	2.702,23	110.197,70	6.047,49	104.150,21
2016	97.277,39	8.140,38	980,65	106.398,42	2.068,43	2.774,35	111.241,21	5.744,52	105.496,69
2017	100.208,95	7.885,04	852,45	108.946,44	2.003,55	3.295,02	114.245,01	5.564,32	108.680,68
2018	108.509,44	8.792,03	947,03	118.248,50	2.234,01	3.626,95	124.109,46	6.204,37	117.905,09
2019	113.774,86	9.090,07	979,13	123.844,06	2.309,74	3.890,12	130.043,92	6.414,69	123.629,23

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

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2022a).

Cuadro no. 2. Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2019) (% Δ anual)

Total CC.AA. Rég. Común	Capacidad tributaria	Transferencia de garantía	Fondo de suficiencia global	FTG	FF. Convergencia autonómica		Financiación total*	Competencias no homogéneas	Financiación total homogénea
					Fondo de Cooperación	Fondo de Competitividad			
2009	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2010	13,32	126,14	17,62	17,94	58,76	18,09	18,24	42,08	17,21
2011	-0,85	-5,93	-27,32	-3,51	-5,93	-1,51	-3,50	-5,19	-3,41
2012	-2,92	-4,10	-17,78	-3,97	-4,10	-26,22	-4,61	-4,82	-4,60
2013	2,41	13,55	-77,00	-1,24	13,55	10,20	-0,74	11,41	-1,36
2014	4,80	7,93	-20,08	4,73	7,93	0,87	4,70	7,93	4,51
2015	6,19	3,38	4,51	5,94	3,38	10,12	5,99	3,39	6,14
2016	1,63	-5,01	-4,93	1,03	-5,01	2,67	0,95	-5,01	1,29
2017	3,01	-3,14	-13,07	2,39	-3,14	18,77	2,70	-3,14	3,02
2018	8,28	11,50	11,09	8,54	11,50	10,07	8,63	11,50	8,49
2019	4,85	3,39	3,39	4,73	3,39	7,26	4,78	3,39	4,85

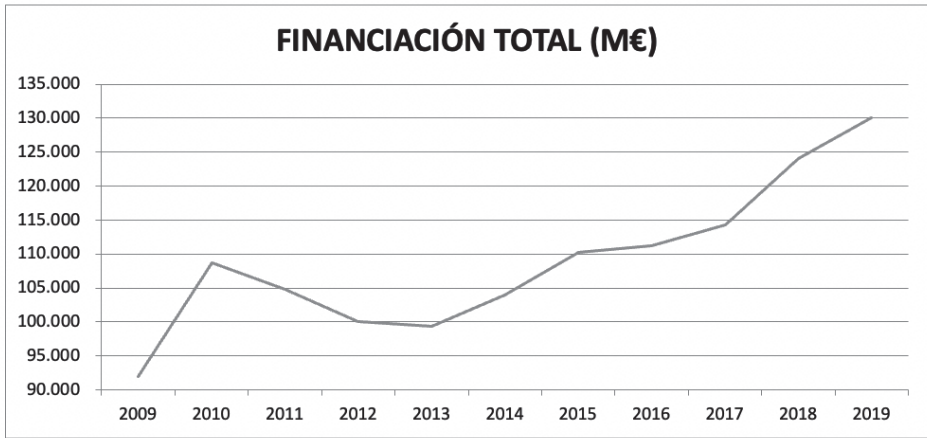
* Incluye la compensación establecida por la D.A. 3 de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).

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

2. La liquidación del sistema de financiación en 2019: Sin cambios relevantes

Como en años anteriores, en los **Cuadros no. 1 a 3** se resume la serie histórica de las liquidaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común hasta el ejercicio 2019 (MH, 2022a). Los resultados confirman la tendencia a la recuperación de los niveles de financiación total anteriores a la crisis de 2008, con unas tasas de crecimiento significativas en términos reales, aunque todavía no reflejan los efectos de la pandemia que, en cuanto a estas cifras se refiere, habrán de esperar hasta la próxima publicación de los resultados del ejercicio 2020.²

Cuadro no. 3. Liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2009-2019)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2022a).

2. Tampoco, en el momento en que se escriben estas líneas, los efectos de la crisis planteada por la guerra contra Ucrania iniciada por Rusia en febrero de 2022.

Los **Cuadros no. 4 y 5** presentan los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2019, que nuevamente confirman los avances que en este ámbito caracterizan al sistema de financiación aprobado en 2009, tanto en lo que respecta a los indicadores de dispersión que aparecen en el **Cuadro no. 4** (que confirman que las desigualdades entre los territorios con mayor y menor capacidad fiscal por habitante se reducen significativamente –tras la nivelación– cuando se miden en términos de financiación total por unidad de necesidad o “población ajustada”) como en relación con las principales distorsiones que afectan a la nivelación, reflejadas en el **Cuadro no. 5**.³ En relación con las *reordenaciones*, en el **Cuadro no. 6** se muestra la evolución de los índices de reordenación,⁴ que confirman la disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la reforma de 2009, que se mantiene en 2019, con un ligerísimo repunte.

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

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

Cuadro no. 4. Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2019)

Año 2019	Población	P. Ajustada	Capacidad tributaria propia			Financiación total			Distancia a nivelación perfecta	
			Cap. Tributaria (M€)	€ por habitante	Índice	Financiación Total (M€)	€ por persona ajustada	Índice	Inicial	Final
Madrid	6.663.394	6.447.197	24.241,68	3.638,04	140,67	19.423,21	3.012,66	101,92	40,67	1,92
Baleares	1.149.460	1.138.463	3.743,67	3.256,90	125,93	3.349,48	2.942,11	99,53	25,93	-0,47
Cataluña	7.675.217	7.522.125	23.483,85	3.059,70	118,31	23.908,79	3.178,46	107,53	18,31	7,53
Aragón	1.319.291	1.405.793	3.731,47	2.828,39	109,36	4.280,93	3.045,21	103,02	9,36	3,02
Cantabria	581.078	588.582	1.602,76	2.758,25	106,65	2.212,64	3.759,27	127,17	6,65	27,17
La Rioja	316.798	325.256	813,06	2.566,49	99,24	1.141,78	3.510,39	118,75	-0,76	18,75
Asturias	1.022.800	1.085.009	2.609,89	2.551,71	98,67	3.266,26	3.010,35	101,84	-1,33	1,84
Castilla y León	2.399.548	2.607.473	6.104,83	2.544,16	98,37	7.778,41	2.983,12	100,92	-1,63	0,92
C. Valenciana	5.003.769	4.867.489	12.334,15	2.464,97	95,31	13.357,54	2.744,24	92,84	-4,69	-7,16
Galicia	2.699.499	2.903.632	6.256,15	2.317,52	89,61	8.650,06	2.979,05	100,78	-10,39	0,78
Castilla-La Mancha	2.032.863	2.117.928	4.338,69	2.134,28	82,53	5.913,56	2.792,15	94,46	-17,47	-5,54
Murcia	1.493.898	1.463.185	3.156,32	2.112,81	81,70	3.926,75	2.683,70	90,79	-18,30	-9,21
Andalucía	8.414.240	8.216.361	17.056,64	2.027,12	78,38	23.232,86	2.827,63	95,66	-21,62	-4,34
Extremadura	1.067.710	1.119.852	1.985,49	1.859,58	71,90	3.461,48	3.091,01	104,57	-28,10	4,57
Canarias	2.153.389	2.184.609	2.316,22	1.075,61	41,59	6.140,17	2.810,65	95,08	-58,41	-4,92
CC.AA. Reg. Común	43.992.954		113.774,86	2.586,21	100	130.043,92	2.956,02	100	17,58*	6,54*
Difs. entre extremos			2.562,42		99,08		1.075,58	36,39	57,65**	26,70**
Desviación típica			596,63		23,07		276,72	9,36	15,50**	7,09**

(*) Promedio sobre valores absolutos.

(**) Calculados sobre valores absolutos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2022a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 5. Resultados de nivelación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (2019): indicadores de reordenación e intensidad de las distorsiones

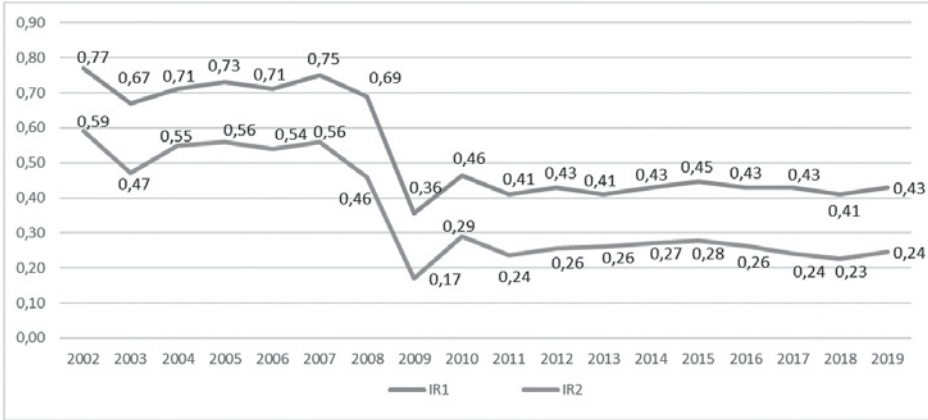
Año 2019	Capacidad tributaria propia		Financiación total		Reordenaciones	Sobrenivelaciones		Desnivelaciones		Total distorsiones	
	Índice	Posición	Índice	Posición		% s/ FT	Intensidad (M€)	% s/ FT	Intensidad (M€)	% s/ FT	Intensidad (M€)
Madrid	140,67	1	101,92	6	5						
Baleares	125,93	2	99,53	10	8	0,47	15,98			0,47	15,98
Cataluña	118,31	3	107,53	3	0						
Aragón	109,36	4	103,02	5	1						
Cantabria	106,65	5	127,17	1	4			20,52	352,49	20,52	352,49
La Rioja	99,24	6	118,75	2	4	-18,75	175,63			-18,75	175,63
Asturias	98,67	7	101,84	7	0	-1,84	55,58			-1,84	55,58
Castilla y León	98,37	8	100,92	8	0	-0,92	65,04			-0,92	65,04
C. Valenciana	95,31	9	92,84	14	5			-2,47	366,32	-2,47	366,32
Galicia	89,61	10	100,78	9	1	-0,78	62,17			-0,78	62,17
Castilla-La Mancha	82,53	11	94,46	13	2						
Murcia	81,70	12	90,79	15	3						
Andalucía	78,38	13	95,66	11	2						
Extremadura	71,90	14	104,57	4	10	-4,57	144,14			-4,57	144,14
Canarias	41,59	15	95,08	12	3						
CC.A.A. Reg. Común	100		100		48	0,40	518,53	0,55	718,81	0,95	1.237,34
IR1					0,43					IGD	0,95
IR2					0,24	IS	0,40	ID	0,55	IGD	0,95

(*) En valores absolutos.

(**) Calculados sobre valores absolutos.

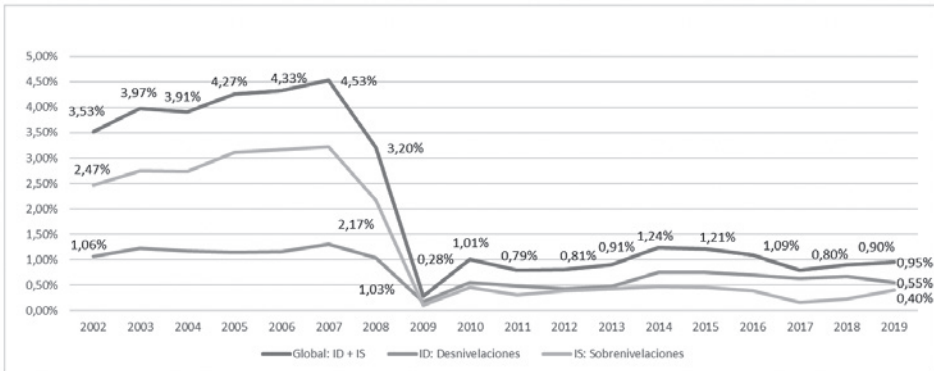
Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2022a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 6. Indicadores de reordenación (2002-2019)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2022a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 7. Intensidad de las distorsiones (2002-2019)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2022a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

En el **Cuadro no. 7** se refleja la evolución de los índices de *intensidad de las sobrenivelaciones (IS)*, *intensidad de las desnivelaciones (ID)* e *intensidad global de las distorsiones (IGD = IS + ID)*.⁵ Aunque en 2019 se vuelve a producir un

5. Ibid. Como ya indicamos en el *Informe 2018*, hay *desnivelaciones* cuando el funcionamiento de tales mecanismos da lugar, para algunos territorios, a que su financiación por persona ajustada se aleje del promedio (quienes se sitúan inicialmente por encima –o por debajo– de la media acaban en una posición aún más elevada –o inferior– en contra de los objetivos de convergencia a que habrían

pequeño incremento, la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones se mantiene muy por debajo de sus niveles anteriores a la reforma de 2009.⁶ Como se aprecia en el **Cuadro no. 5**, en 2019 las *sobrenivelaciones* afectaban a La Rioja (la comunidad menos poblada, que en 2018 aparecía *desnivelada*) y –en cuantías mínimas– a las Islas Baleares, Galicia, Castilla y León, Asturias y Extremadura (esta última, en niveles ligeramente superiores pero muy por debajo de los anteriores a la reforma). Como en los años anteriores, la misma dinámica se registra en las *desnivelaciones*, que tras la reforma se reducen notablemente en intensidad, y que en 2019 solo afectaban a las Comunidades de Cantabria (que mejora respecto a su posición de partida en porcentajes llamativos, pero de relevancia fuertemente reducida por su menor población), y la Comunidad Valenciana (que nuevamente empeora tras la nivelación su posición de partida por debajo de la media, y cuya población es muy superior).

Hemos de insistir nuevamente en que esta valoración inequívocamente positiva no puede justificar el retraso en el proceso de revisión del sistema previsto en la Disposición Adicional 7^a de la Ley 22/2009, que permitiría profundizar en estas mejoras pero –sobre todo– concentrarse en los casos en que, aunque no se producen distorsiones, la nivelación resulta insuficiente desde hace ya mucho tiempo.⁷

3. La financiación en 2021: Recursos ordinarios, extraordinarios y europeos

La recuperación económica registrada durante 2021, tras la mejora en la situación epidemiológica, ha permitido un aumento extraordinario de la recaudación tributaria, estimado en un 15,1% respecto al ejercicio anterior.⁸ En lo que a las Comunidades Autónomas de régimen común se refiere, las cantidades recibidas

de servir estos mecanismos de nivelación), y hay *sobrenivelaciones* cuando se altera la posición relativa de algún territorio respecto a la media (quienes partían de una posición por encima de la media terminan por debajo de ella, o viceversa). Los indicadores tratan de recoger la intensidad relativa de estas distorsiones, en porcentaje sobre la financiación total de las Comunidades Autónomas de régimen común.

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

7. Como ya indicamos en el *Informe* de 2018, un ejemplo podría ser la insuficiente nivelación que se denuncia desde Andalucía, Murcia y otras comunidades (que tratarían de mejorar sus resultados para acercarse más al objetivo teórico del 100%) y que, junto a la *desnivelación* de la Comunidad Valenciana y la *sobrenivelación* de las Islas Baleares (mínima, pero potencialmente desestabilizadora) constituyen quizá los problemas que pueden requerir una atención política más urgente.

8. MH (2022b). La recaudación de la AEAT, en términos de caja, ascendió a 223.385 M€, por encima de las previsiones presupuestarias. La recaudación del IRPF se incrementó en un 7,5% por el efecto de la recuperación del empleo y de las medidas de protección implementadas en 2020, que todavía se mantienen en algunos sectores. La recuperación de la actividad y de los beneficios empresariales elevó también la recaudación del Impuesto de Sociedades en un 67,9%. La recaudación del IVA y de los Impuestos Especiales aumentó en un 14,5% y en un 5%, respectivamente, como consecuencia de la recuperación del consumo, aun teniendo en cuenta las importantes rebajas fiscales que se introdujeron por el Real Decreto-ley 12/2021 (de 24 de junio) para paliar el efecto de la subida de la luz (MH, 2022c).

del sistema de financiación se elevaron a 114.494'66 millones de euros, ligeramente por debajo de los recursos obtenidos en 2020.⁹

A estas partidas se añade un fondo extraordinario de 13.486 M€, al margen del sistema de financiación, para amortiguar el impacto financiero de la crisis provocada por el Covid-19.¹⁰ Su aprobación “*responde al compromiso del Gobierno con la situación financiera de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en atención al relevante papel que éstas desempeñan en la prestación de servicios públicos fundamentales prestados a la ciudadanía, tales como la educación, la sanidad y los servicios sociales*”,¹¹ y se llevó a cabo mediante dos pagos instrumentados en septiembre y noviembre de 2021. Su distribución se ajustó al criterio de la población ajustada, según se detalla en el **Cuadro no. 8**.

Las Comunidades Autónomas también recibieron en 2021 los 7.000 M€ establecidos por el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo,¹² para ayudar a reforzar la solvencia de pymes y autónomos afectados por la crisis sanitaria, a través de la “*Línea Covid de ayudas directas a autónomos y empresas*” creada en su Título I, cuya distribución se detalla en el **Cuadro no. 9**.¹³

9. Las entregas a cuenta ascendieron a un total de 105.522'60 M€ (MH, 2020a) a las que se añadieron 8.942'06 M€ correspondientes a la liquidación definitiva de 2019 (MH, 2021a, p. 45). Debe recordarse que el cálculo de la actualización de las entregas a cuenta para el ejercicio 2020 se llevó a cabo –deliberadamente– sin tener en cuenta el impacto de la pandemia (cfr. Real Decreto-ley 7/2020, arts. 2 a 6). La liquidación negativa que se prevé para dicho ejercicio, estimada en 3.900 M€ y que se llevará a cabo en 2022, se cubrirá íntegramente con cargo al Gobierno central, mediante una transferencia adicional que constituye una novedad respecto a liquidaciones negativas precedentes, y que persigue evitar que la devolución de esos recursos genere tensiones de tesorería a las Comunidades (MH, 2021b). Se trata de una decisión coherente con la prioridad que el Gobierno central ha otorgado –desde el inicio de la pandemia– a garantizar la liquidez de las comunidades ante la grave necesidad de hacer frente a la crisis desde los servicios sanitarios que gestionan, junto las otras partidas de gasto en servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar.

10. Art. 117 Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-17339>). El contenido de dicho artículo fue desarrollado mediante el RD 684/2021, de 3 de agosto, del Ministerio de Hacienda y Función Pública (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13262).

11. “*No obstante, al tratarse de fondos no condicionados, estos podrán destinarse, además de al refuerzo de los servicios públicos fundamentales, a cubrir el resto de gastos inherentes al ejercicio de otras competencias, como el transporte, cuya situación financiera se ha visto fuertemente impactada por la crisis del Covid-19*” (Exposición de Motivos del RD 684/2021).

12. Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19 (BOE no. 62, del 13). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-3946>.

13. De acuerdo con lo establecido en la Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo (BOE no. 73, del 26). URL: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-4727>. La “*Línea Covid*” se estructura en dos “compartimentos”, dirigidos, respectivamente, a las comunidades no insulares y Ciudades Autónomas (el primero) y a Baleares y Canarias. El reparto de los 5.000 M€ asignados al compartimento 1 se llevó a cabo de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 1.2 de la Orden, que incluye indicadores de renta, desempleo y desempleo juvenil, de acuerdo con la ponderación que los mismos tienen en la asignación del REACT EU. Los 2.000 M€ del compartimento 2 se distribuyeron entre las dos comunidades insulares en proporción a su peso relativo en la caída en 2020 de los afiliados en términos netos, conforme al apartado 1.3 de la Orden.

Cuadro no. 8. Distribución del fondo extraordinario del a. 117 LPGE 2021 (M€)

Comunidades y Ciudades Autónomas	Importe (M€)
Cataluña	2.160,99
Galicia	828,38
Andalucía	2.357,51
Asturias	308,34
Cantabria	168,31
La Rioja	93,52
Murcia	421,92
Com. Valenciana	1.400,02
Aragón	402,53
Castilla-La Mancha	605,39
Canarias	629,04
Extremadura	317,82
Baleares	329,76
Madrid	1.863,77
Castilla y León	741,26
CC.AA. Régimen Común	12.628,56
País Vasco	644,50
Navarra	192,94
CC.AA. Régimen Especial	837,44
Ceuta	10,00
Melilla	10,00
TOTAL	13.486,00

Fuente: Elaboración propia, a partir del Anexo del RD 684/2021, de 3 de agosto.

Cuadro no. 9. Distribución de la “Línea Covid-19 de ayudas directas a autónomos y empresas”

Comunidades y Ciudades Autónomas	Compartimento 1 (M€)	Compartimento 2 (M€)	Total (M€)
Cataluña	993,28		993,28
Galicia	234,47		234,47
Andalucía	1.109,24		1.109,24
Asturias	107,77		107,77
Cantabria	55,36		55,36
La Rioja	32,51		32,51
Murcia	142,52		142,52
Com. Valenciana	647,08		647,08
Aragón	141,35		141,35
Castilla-La Mancha	206,34		206,34
Canarias		1.144,26	1.144,26
Extremadura	106,47		106,47
Baleares		855,74	855,74
Madrid	679,29		679,29
Castilla y León	232,56		232,56
CC.AA. Régimen Común	4.688,25	2.000,00	6.688,25
País Vasco	218,00		218,00
Navarra	67,62		67,62
CC.AA. Régimen Especial	285,62	0,00	285,62
Ceuta	13,86		13,86
Melilla	12,27		12,27
TOTAL	5.000,00	2.000,00	7.000,00

Fuente: Elaboración propia, a partir del apartado 2 de la Orden HAC/283/2021, de 25 de marzo.

A las anteriores cantidades han de añadirse las transferencias recibidas con cargo a los recursos procedentes de la UE que, como señalamos en el *Informe* precedente, tienen –en una porción muy significativa– a las Comunidades Autónomas como “destinatarias naturales”. En el año 2021, como ya adelantamos el año pasado, de la Iniciativa de cohesión REACT-UE (12.436 M€ en total para el período 2021-2023), los PGE solo incluían los 2.436 M€ correspondientes al tramo gestionado por el Ministerio de Sanidad, puesto que el resto, 10.000 M€, se gestionaría por las Comunidades Autónomas (8.000 en 2021 y 2.000 en 2022), a través de sus propios presupuestos.¹⁴

Como indicamos en el *Informe* de 2020, y con la finalidad de facilitar liquidez financiera a las comunidades para la ejecución de dichos fondos, el Gobierno abrió un nuevo compartimento del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, denominado “*Fondo de Liquidez REACT-UE*” (MH, 2020b), que en 2021 asignó 3.056,84 M€ a las 9 comunidades que se adhirieron, de los que se han desembolsado efectivamente 825,4 M€ (MH, 2021c, 2022d), según se detalla en el **Cuadro no. 10**.¹⁵

14. Como ya indicamos, los recursos deben destinarse de forma prioritaria a reforzar la educación, la sanidad y los servicios sociales, así como para apoyar a las pymes y los autónomos (MH, 2020b).

15. Los criterios de reparto se describieron en el *Informe* de 2020.

Cuadro no. 10. Distribución del fondo REACT-UE (M€)

Fondo de Liquidez REACT-UE (2021)

Comunidades y Ciudades Autónomas	Dotación* (2021-2022)	Asignación total**	Desembolso***
Cataluña	1.706	1.487,08	
Galicia	441		
Andalucía	1.881		
Asturias	196	47,84	
Cantabria	96	84,00	
La Rioja	65	24,00	12,00
Murcia	258	100,94	100,94
Com. Valenciana	1.254	650,00	650,00
Aragón	267		
Castilla-La Mancha	406	387,98	
Canarias	630	150,00	
Extremadura	187	125,00	62,50
Baleares	300		
Madrid	1.284		
Castilla y León	416		
CC.AA. Régimen Común	9.385	3.056,84	825,44
País Vasco	426		
Navarra	148		
CC.AA. Rég. Especial	574	0,00	0,00
Ceuta	24		
Melilla	17		
TOTAL	10.000	3.056,84	825,44

Fuente: Elaboración propia, a partir de MH (*2020b, **2021c, ***2022d).

Por fin, y en cuanto a las transferencias de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a 31 de diciembre de 2021 se habían asignado a las Comunidades Autónomas 11.246,81 M€, a través de Conferencias Sectoriales y

de otros instrumentos jurídicos como concesiones directas (MH 2022e).¹⁶ Un desglose aproximado¹⁷ se recoge en el **Cuadro no. 11**.

Cuadro no. 11. Distribución de fondos del mecanismo de recuperación y resiliencia (a 21/1/2022)

Comunidades y Ciudades Autónomas	Importe (M€)
Cataluña	1.608,0
Galicia	685,7
Andalucía	1.923,3
Asturias	299,2
Cantabria	172,6
La Rioja	111,6
Murcia	341,7
Com. Valenciana	1.060,5
Aragón	413,5
Castilla-La Mancha	602,3
Canarias	559,9
Extremadura	435,2
Baleares	312,4
Madrid	1.233,1
Castilla y León	744,4
CC.AA. Régimen Común	10.502,2
País Vasco	486,3
Navarra	209,3
CC.AA. Régimen Especial	695,6
Ceuta	19,7
Melilla	17,6
Pendiente de distribuir	95,3
TOTAL	11.330,4

Fuente: Elaboración propia, a partir de MH (2022b, p. 16).

16. A través de Conferencias Sectoriales se transfirieron 8.831,36 M€, y por vía de otros instrumentos como concesiones directas o convenios 2.415,45 M€. El detalle completo de los criterios de distribución de cada una de las transferencias puede encontrarse en MH (2022e).

17. Por estar cerrado a 21 de enero de 2022.

En su conjunto, puede apreciarse que desde el Gobierno central se ha canalizado hacia las Comunidades Autónomas un volumen de recursos realmente cuantioso, que ha contribuido –como veremos más adelante– a que este subsector cierre del ejercicio 2021 prácticamente en equilibrio (-0,03% PIB), gracias –sobre todo– a las medidas de financiación extraordinarias, y en consonancia con el propósito declarado por el Gobierno central de asumir la parte principal de la carga financiera de esta crisis, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación y co-gobernanza establecidos. Como señalábamos el año pasado, y ante la perspectiva de incertidumbre que se ha abierto en los primeros meses de este año tras la invasión de Ucrania, los programas de ayuda europea nos plantean el desafío de estar a la altura de las oportunidades que ofrecen, que obliga a un esfuerzo especial en su implementación y desarrollo.¹⁸

4. Evolución del déficit y la deuda autonómica durante 2021

Como hemos indicado, la recuperación económica experimentada a lo largo de 2021 ha permitido, pese a las insuficiencias e incertidumbres que se mantienen, que desde la Hacienda central se desplieguen medidas de apoyo a la recuperación y de sostén financiero de las otras Administraciones Públicas. Ya hemos resaltado el importante papel que en ese contexto juegan las ayudas europeas, que en la segunda mitad de 2021 registraron la primera entrega de los Fondos *Next-Generation* (MH 2021d, 2021e), aunque aún sea pronto para analizar el grado de ejecución de esos fondos y su impacto.

Por otra parte, en el año 2021 se mantiene la suspensión de las reglas de estabilidad de la UE por aplicación de la cláusula de salvaguardia del Pacto europeo de Estabilidad y Crecimiento (Comisión Europea, 2020). No obstante, como ya mencionamos, los resultados al cierre del ejercicio mostraron una importante reducción de los niveles de déficit, que también alcanzaron al porcentaje de deuda (MH, 2022b; Banco de España, 2022a).

En el presente epígrafe estudiaremos con mayor grado de detalle estos resultados.

4.1. Análisis del déficit

La evolución de los saldos presupuestarios de las Administraciones Públicas españolas,¹⁹ en valores absolutos, se recoge en los **Cuadros no. 12 a 14**, que ofrecen una primera aproximación a la evolución del déficit en 2021. Como era previsible, el contexto de crecimiento económico favoreció la obtención de mejores resultados en todas las AAPP. Aunque se mantienen cifras negativas en todas ellas, con la excepción de las Corporaciones Locales, las tasas de variación de 2021 respecto a 2020 muestran una mejoría de los saldos presupuestarios, especialmente significativa en el subsector de las Comunidades Autónomas, cuyo déficit agregado disminuyó un 86,24% entre 2020 y 2021, y en la Seguridad So-

18. Lo que incluye prestar una especial y cuidadosa atención a las señales de alarma que puedan aparecer. Cfr. <https://elpais.com/economia/2022-04-23/las-comunidades-devuelven-776-millones-de-las-ayudas-directas-a-empresas-de-la-covid.html>

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

cial (58% de reducción en el mismo periodo). Las corporaciones locales, por su parte, aumentan su superávit en un 11,94% (**Cuadro no. 14**).²⁰

El **Cuadro no. 13** muestra el perfil de evolución temporal de los déficits de las Administraciones Públicas españolas y permite confirmar cómo la recuperación de las cifras de los saldos presupuestarios en 2021 es mayor que la producida en la crisis económica anterior, aun cuando el nivel agregado de déficit, en términos absolutos, fue similar en 2009, 2012 y 2020. El gráfico pone de manifiesto también, los mejores resultados de las Comunidades Autónomas respecto a la llamada “Gran Recesión” y, por el contrario, la existencia de un desequilibrio presupuestario de mayor envergadura en el caso de la Seguridad Social, a pesar de la recuperación observada en 2021.

Los Cuadros no. 15 y 16, por su parte, recogen la misma información en% respecto al PIB. Los datos muestran el mantenimiento de un importante déficit de la Administración central (-6,09%) en 2021 y un nivel de déficit menor de la Seguridad Social (-1,02%). Además de la cobertura de la carga de la deuda acumulada, el déficit de la Hacienda central se puede explicar por ser la administración que debe hacerse cargo del mayor peso de las ayudas por la persistencia de la situación de pandemia y de las políticas de reactivación económica.

En su conjunto, las Comunidades Autónomas logran –por primera vez en muchos años– un déficit nominal tan limitado que puede considerarse como una situación de equilibrio presupuestario en% del PIB. Entre las posibles explicaciones que justifican ese resultado pueden mencionarse el incremento de las recaudaciones de sus tributos propios y cedidos, una cierta generosidad en el cálculo de las entregas a cuenta por parte de la Administración central para evitar problemas de falta de liquidez y financiación, y la obtención de diversos fondos de ayuda (*Next-Generation*).

Por su parte, las Corporaciones Locales continúan con su trayectoria de superávit presupuestario desde 2012, cuando se estableció la aplicación estricta de la regla de equilibrio presupuestario del gasto como un medio de control del endeudamiento de las entidades locales.

20. Ya hemos señalado el importante papel que en tales resultados ha desempeñado el apoyo recibido desde la Hacienda central y los fondos europeos (*Next Generation*, Línea Covid, etc.).

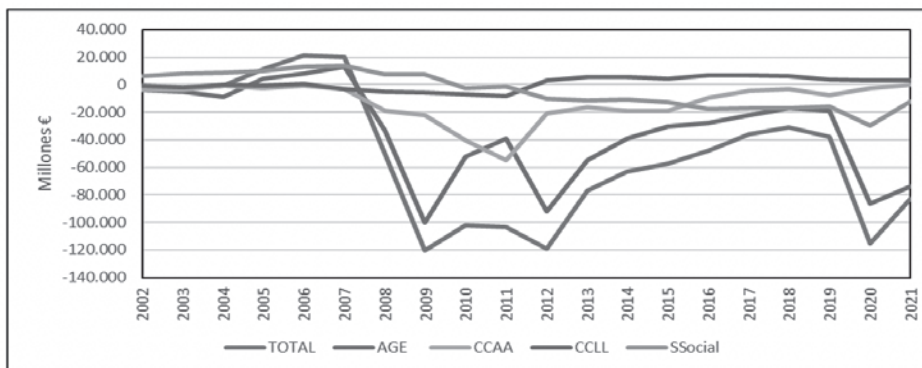
**Cuadro no. 12. Saldos Presupuestarios de las AAPP
en España (2002-2021)* (M€)**

Año	Total	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2002	-2.374	-3.874	-3.668	-860	6.028
2003	-3.009	-5.227	-3.843	-1.903	7.964
2004	-941	-8.941	-702	112	8.590
2005	11.421	4.648	-2.754	-548	10.075
2006	21.322	8.116	-649	759	13.096
2007	20.287	13.262	-3.479	-3.338	13.842
2008	-50.731	-33.616	-19.159	-5.375	7.419
2009	-120.576	-100.391	-21.904	-5.910	7.629
2010	-102.193	-52.075	-40.398	-7.051	-2.669
2011	-103.606	-38.997	-54.861	-8.506	-1.242
2012	-119.100	-91.819	-20.573	3.307	-10.015
2013	-76.838	-54.802	-16.376	5.689	-11.349
2014	-63.097	-39.246	-18.696	5.452	-10.607
2015	-57.235	-30.166	-18.861	4.645	-12.853
2016	-47.893	-27.987	-9.491	6.986	-17.401
2017	-36.056	-21.849	-4.165	6.733	-16.775
2018	-31.224	-16.966	-3.287	6.339	-17.310
2019	-38.116	-18.750	-7.337	3.831	-15.860
2020 (P)	-115.200	-86.351	-2.427	2.922	-29.344
2021 (A)	-82.819	-73.431	-334	3.271	-12.325

Fuente: IGAE (2022a).

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

Cuadro no. 13. Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2002-2021)* (M€)



Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 12.

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

Cuadro no. 14: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España, en cifras absolutas (2015-2021) (% Δ anual)

AÑO	TOTAL	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2015	9,29%	23,14%	-0,88%	-14,80%	-21,17%
2016	16,32%	7,22%	49,68%	50,40%	-35,38%
2017	24,72%	21,93%	56,12%	-3,62%	3,60%
2018	13,40%	22,35%	21,08%	-5,86%	-3,19%
2019	-22,07%	-10,52%	-123,21%	-39,56%	8,38%
2020 (P)	-202,24%	-360,54%	66,92%	-23,73%	-85,02%
2021 (A)	28,11%	14,96%	86,24%	11,94%	58,00%

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 12.

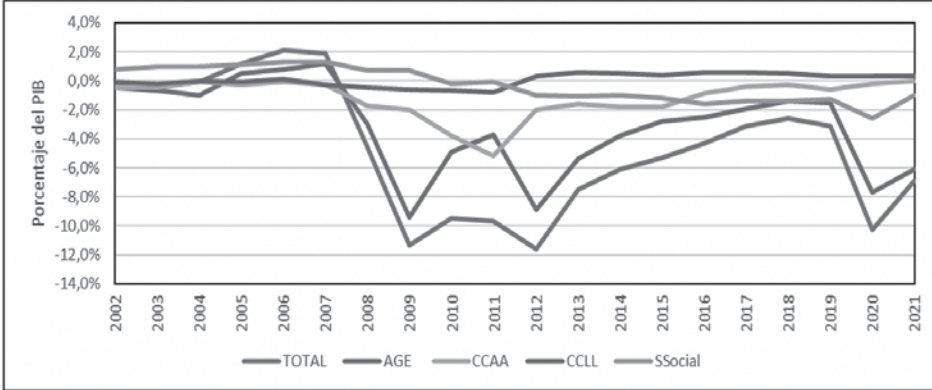
**Cuadro no. 15: Saldos Presupuestarios de las AAPP
en España (2002-2021)* (% PIB)**

Año	Total	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2002	-0,32%	-0,52%	-0,49%	-0,11%	0,80%
2003	-0,38%	-0,65%	-0,48%	-0,24%	0,99%
2004	-0,11%	-1,04%	-0,08%	0,01%	1,00%
2005	1,23%	0,50%	-0,30%	-0,06%	1,09%
2006	2,12%	0,81%	-0,06%	0,08%	1,30%
2007	1,89%	1,23%	-0,32%	-0,31%	1,29%
2008	-4,57%	-3,03%	-1,73%	-0,48%	0,67%
2009	-11,28%	-9,39%	-2,05%	-0,55%	0,71%
2010	-9,53%	-4,85%	-3,77%	-0,66%	-0,25%
2011	-9,74%	-3,67%	-5,16%	-0,80%	-0,12%
2012	-11,55%	-8,90%	-2,00%	0,32%	-0,97%
2013	-7,53%	-5,37%	-1,60%	0,56%	-1,11%
2014	-6,11%	-3,80%	-1,81%	0,53%	-1,03%
2015	-5,31%	-2,80%	-1,75%	0,43%	-1,19%
2016	-4,30%	-2,51%	-0,85%	0,63%	-1,56%
2017	-3,10%	-1,88%	-0,36%	0,58%	-1,44%
2018	-2,59%	-1,41%	-0,27%	0,53%	-1,44%
2019	-3,06%	-1,51%	-0,59%	0,31%	-1,27%
2020 (P)	-10,27%	-7,70%	-0,22%	0,26%	-2,62%
2021 (A)	-6,87%	-6,09%	-0,03%	0,27%	-1,02%

Fuente: IGAE (2022a).

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

Cuadro no. 16. Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2002-2021)* (% PIB)



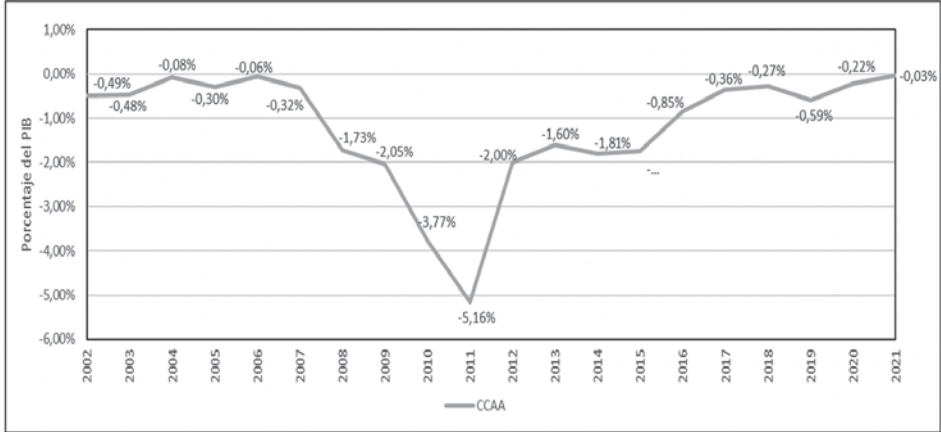
Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 15.

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

El **Cuadro no. 16** es consistente con los datos anteriores, y confirma las diferencias entre la crisis económica que arranca en 2008 y la generada como consecuencia de los efectos económicos de la pandemia, en cuanto a los saldos presupuestarios.

Para terminar este primer análisis, el **Cuadro no. 17** recoge con más detalle la evolución del saldo presupuestario agregado del conjunto de las Comunidades Autónomas, a lo largo de los últimos 20 años. Puede apreciarse que la crisis del final de la primera década del siglo actual dio lugar a las mayores cifras de déficit del período. Desde un valor máximo del 5,16% en términos del PIB, se observa una dinámica de reducción progresiva del mismo, a lo largo de los 10 últimos años.

Cuadro no. 17: Evolución de los saldos presupuestarios de las Comunidades Autónomas en España (2002-2021)* (% PIB)

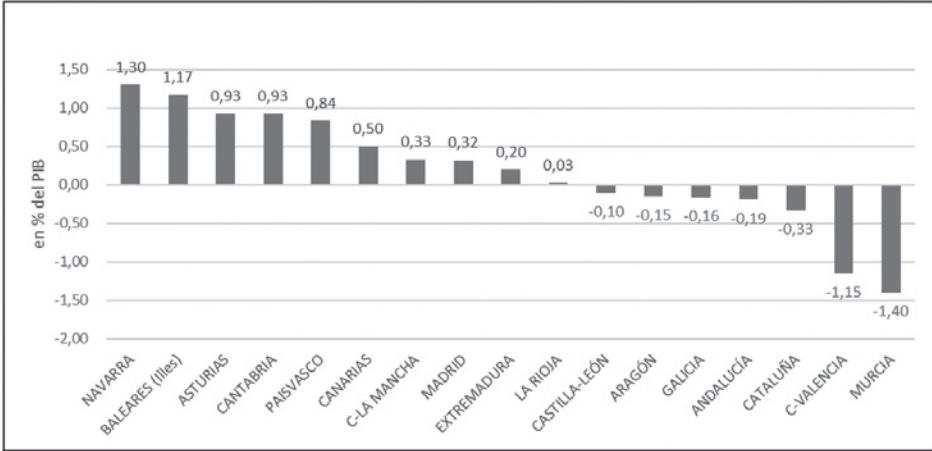


Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 15.

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

El **Cuadro no. 18** detalla los saldos de las Comunidades en el año 2021, en porcentaje del PIB de cada una de ellas. En el tono general de corrección del déficit señalado para el conjunto de las AAPP, la mayor parte de las Comunidades Autónomas muestran saldos presupuestarios positivos en cifras absolutas o respecto al PIB. En las que presentan déficit, los valores son muy pequeños, por debajo del 1% del PIB establecido en la regla fiscal de estabilidad presupuestaria a lo largo de los últimos años. Sólo se observa el incumplimiento de esta regla en los casos de la Comunidad Valenciana (-1,15%) y Murcia (-1,40%). Como es bien conocido, y hemos mencionado en Informes anteriores, la razón de tales resultados negativos parece vincularse a la existencia de situaciones de infrafinanciación detectadas en el funcionamiento del sistema de financiación autonómica.

Cuadro no. 18. Saldos Presupuestarios de las Comunidades Autónomas en España (2021)* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2022b).

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

Las Comunidades de Madrid, País Vasco y Baleares son las que obtuvieron saldos positivos mayores (aunque moderados) en términos absolutos (IGAE, 2022b). Como muestra el **Cuadro no. 18**, en porcentaje sobre el PIB son Navarra, Baleares, Asturias y Cantabria las que muestra indicadores de capacidad de financiación superiores.

4.2. *Análisis de la deuda*

En los **Cuadros no. 19 a 21** se recoge la evolución de la Deuda pública en valores absolutos, que en 2021 muestran un crecimiento moderado de la misma respecto a los niveles del año anterior. En conjunto, se observa un incremento del 6,05%, en buena medida consecuencia del aumento de endeudamiento de la Seguridad Social y, en menor grado, de la Administración Central. La evolución histórica recogida en el **Cuadro no. 20** corrobora esta valoración y muestra que los crecimientos más pronunciados en este periodo (las pendientes mayores de la curva de deuda total) se producen entre 2008 y 2009 (128.914 €; el 29,25%), 2011 y 2012 (146.866 €; el 19,76%) y entre 2019 y 2020 (156.945 €; el 13,20%).

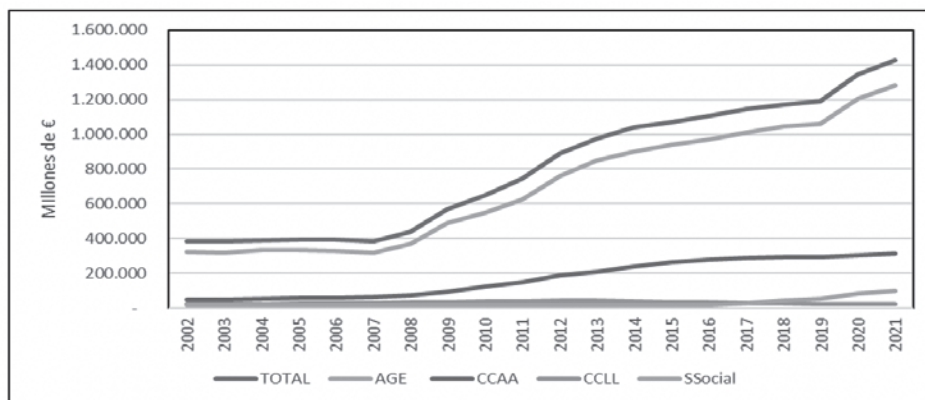
La deuda total autonómica crece en 2021 tan solo un 2,83%, ritmo bastante similar al 3,02% de 2020, lo que resulta coherente con las medidas de apoyo recibidas desde la Hacienda central y la europea para apoyar el mantenimiento de los servicios básicos gestionados por las Comunidades.

Cuadro no. 19. Deuda bruta de las AAPP en España (2002-2021)* (M€)

Año	Total	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2002	384.145,3	321.574,9	46.470,8	21.521,6	18.577,2
2003	382.775,0	320.503,5	49.027,8	22.913,9	18.450,1
2004	389.887,9	331.939,2	52.053,7	24.153,0	18.322,9
2005	393.479,1	331.796,5	57.880,1	25.534,6	18.246,0
2006	392.132,2	326.368,9	59.125,6	27.534,3	18.169,0
2007	384.662,0	318.869,1	61.959,6	29.384,6	17.168,6
2008	440.621,0	368.859,9	74.497,0	31.775,0	17.168,6
2009	569.535,4	487.669,5	93.270,5	34.700,4	17.168,6
2010	649.152,5	551.186,0	124.239,2	35.452,7	17.168,6
2011	743.043,2	623.792,2	145.878,7	36.819,2	17.168,6
2012	889.909,4	761.162,6	189.182,7	44.003,0	17.188,2
2013	977.311,9	849.444,6	210.520,0	42.109,5	17.187,3
2014	1.039.388,2	901.393,3	237.941,1	38.329,1	17.188,0
2015	1.070.079,0	939.283,8	263.259,2	35.109,0	17.188,4
2016	1.104.554,0	968.364,4	276.995,1	32.196,8	17.173,0
2017	1.145.097,3	1.011.456,0	288.117,8	29.034,4	27.393,1
2018	1.173.350,1	1.047.251,0	293.395,9	25.779,9	41.194,1
2019	1.188.838,7	1.061.244,7	295.079,6	23.231,4	55.024,2
2020	1.345.783,2	1.206.607,6	303.991,7	21.950,1	85.355,4
2021	1.427.235,4	1.279.975,5	312.585,8	22.068,2	97.184,9

Fuente: Banco de España (2022b).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 20. Deuda bruta de las AAPP en España (2002-2021)* (M€)

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 19.

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 21. Deuda bruta de las AAPP en España*
(% Δ anual en cifras absolutas)

Año	Total	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2015	2,95%	4,20%	10,64%	-8,40%	0,00%
2016	3,22%	3,10%	5,22%	-8,29%	-0,09%
2017	3,67%	4,45%	4,02%	-9,82%	59,51%
2018	2,47%	3,54%	1,83%	-11,21%	50,38%
2019	1,32%	1,34%	0,57%	-9,89%	33,57%
2020	13,20%	13,70%	3,02%	-5,52%	55,12%
2021	6,05%	6,08%	2,83%	0,54%	13,86%

Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2022b).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

En los Cuadros no. 22 a 24 se recogen los datos de la deuda en relación con el PIB. Puede apreciarse el proceso de consolidación presupuestaria anterior a la crisis de 2008, los esfuerzos de consolidación desde 2014 y el impacto de la pandemia en 2020, que refleja el doble efecto del crecimiento del déficit (sobre todo, de la Administración central) y de la caída del PIB, cuya moderación con la recuperación iniciada en 2021 explica las mejores cifras en el pasado ejercicio.

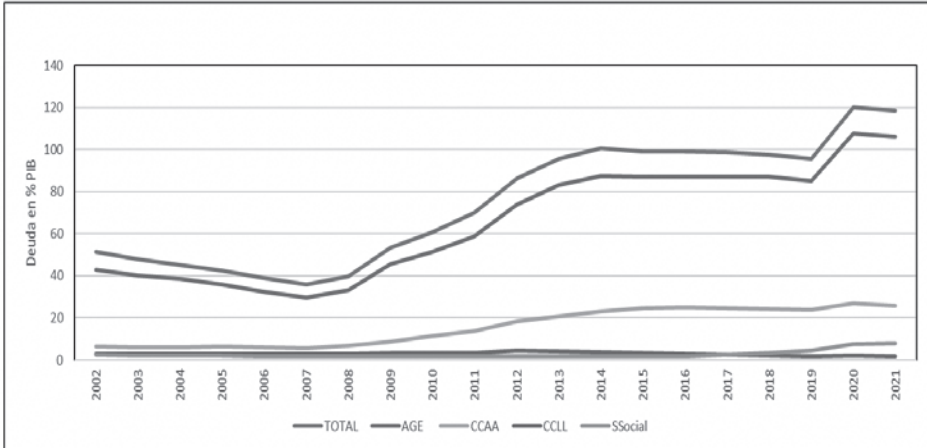
Cuadro no. 22. Deuda bruta de las AAPP en España (2002-2021)* (% PIB)

Año	Total	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2002	51,25%	42,90%	6,20%	2,87%	2,48%
2003	47,71%	39,95%	6,11%	2,86%	2,30%
2004	45,37%	38,62%	6,06%	2,81%	2,13%
2005	42,43%	35,78%	6,24%	2,75%	1,97%
2006	39,06%	32,51%	5,89%	2,74%	1,81%
2007	35,76%	29,65%	5,76%	2,73%	1,60%
2008	39,71%	33,24%	6,71%	2,86%	1,55%
2009	53,26%	45,61%	8,72%	3,25%	1,61%
2010	60,52%	51,38%	11,58%	3,30%	1,60%
2011	69,85%	58,64%	13,71%	3,46%	1,61%
2012	86,31%	73,82%	18,35%	4,27%	1,67%
2013	95,78%	83,25%	20,63%	4,13%	1,68%
2014	100,70%	87,33%	23,05%	3,71%	1,67%
2015	99,30%	87,17%	24,43%	3,26%	1,60%
2016	99,17%	86,94%	24,87%	2,89%	1,54%
2017	98,56%	87,05%	24,80%	2,50%	2,36%
2018	97,43%	86,96%	24,36%	2,14%	3,42%
2019	95,54%	85,28%	23,71%	1,87%	4,42%
2020	119,95%	107,55%	27,09%	1,96%	7,61%
2021	118,44%	106,22%	25,94%	1,83%	8,06%

Fuente: Banco de España (2022c).

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 23. Deuda bruta de las AAPP en España (2002-2021)* (% PIB)

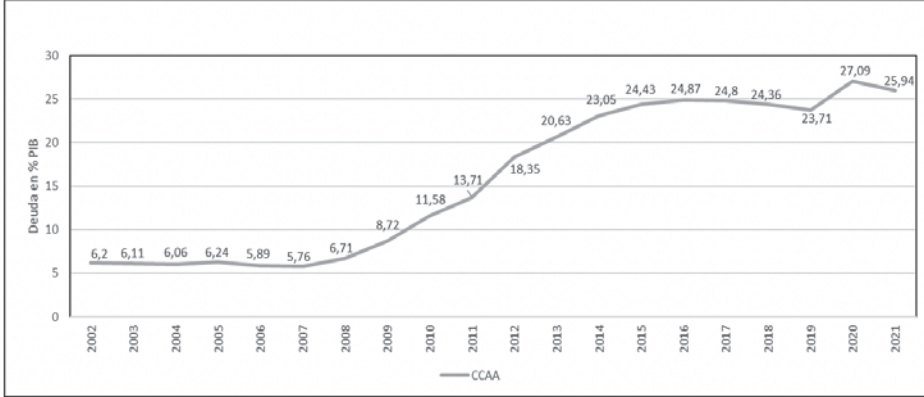


Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro no. 22.

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

En cuanto a la evolución de la deuda acumulada de las Comunidades Autónomas respecto al PIB, el **Cuadro no. 23** (y, en mayor detalle, el **Cuadro no. 24**) muestra –como ya indicábamos en el *Informe* de 2020– el importante crecimiento de la deuda autonómica desde el comienzo de la crisis de 2008, con una ligera disminución a partir de 2016 (por efecto del cambio de ciclo y de los mecanismos extraordinarios de financiación), y su nuevo repunte en 2020. La menor intensidad del mismo (respecto del experimentado por las cifras de la Administración central) y la moderación del endeudamiento que se observa en 2021, pueden atribuirse a las medidas de protección que hemos examinado en los epígrafes precedentes de este capítulo.

Cuadro no. 24. Evolución de la deuda bruta total de las Comunidades Autónomas en España (2002-2021)* (% PIB)



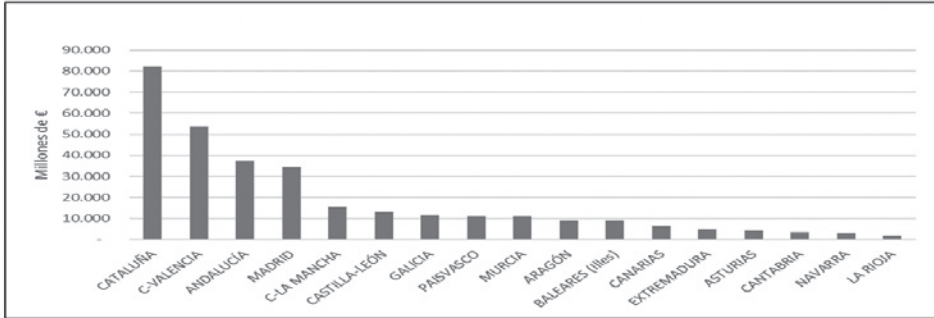
Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro no. 22.

* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Los Cuadros no. 25 y 26 incluyen la información disponible sobre el endeudamiento de las distintas Comunidades Autónomas, tanto en términos absolutos como en relación con el PIB. Como ocurría en 2020, sólo cuatro comunidades tenían niveles de endeudamiento superiores a los 30.000 €. Son, por este orden, Cataluña (que supera los 80.000 M€), la Comunidad Valenciana, Andalucía y Madrid. Si la perspectiva utilizada es la relación de la deuda con el PIB,²¹ la clasificación de las Comunidades varía sustancialmente. Ahora es la Comunidad Valenciana la que muestra un mayor nivel de endeudamiento, una cuantía equivalente a casi el 50% de su PIB. A continuación, aparecen las Comunidades de Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia y las Islas Baleares, por ese orden, con volúmenes de deuda comprendidos entre el 31 y el 36,5% de sus respectivos PIB. Parece claro, en todo caso que, exceptuando el caso de la Comunidad de Castilla-La Mancha, el problema del endeudamiento es una cuestión muy concentrada en el arco mediterráneo de la geografía española.

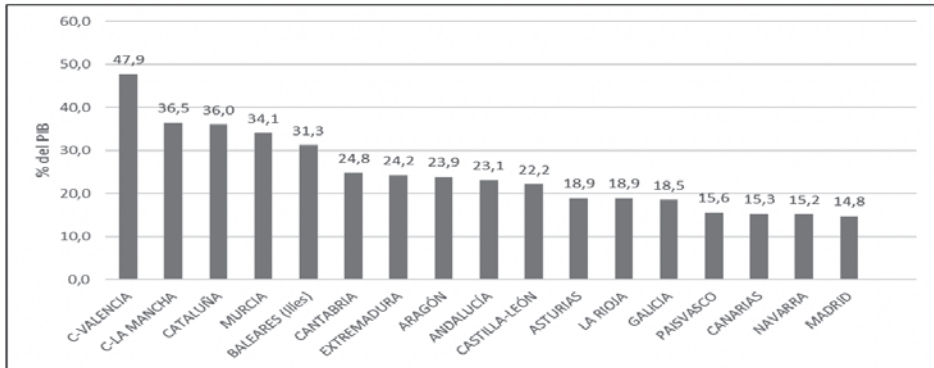
21. Como decíamos en el Informe de 2020, “La medida del endeudamiento de cada comunidad respecto a su PIB territorial es un indicador de la capacidad potencial de los distintos territorios para afrontar el cumplimiento de sus obligaciones a lo largo del tiempo, y aporta una información clave para que las agencias de rating puedan calificar la calidad de la deuda de los diversos territorios y sus condiciones para acudir a los mercados en busca de financiación”.

Cuadro no. 25. Deuda pública bruta total por comunidades (2021)* (M€)



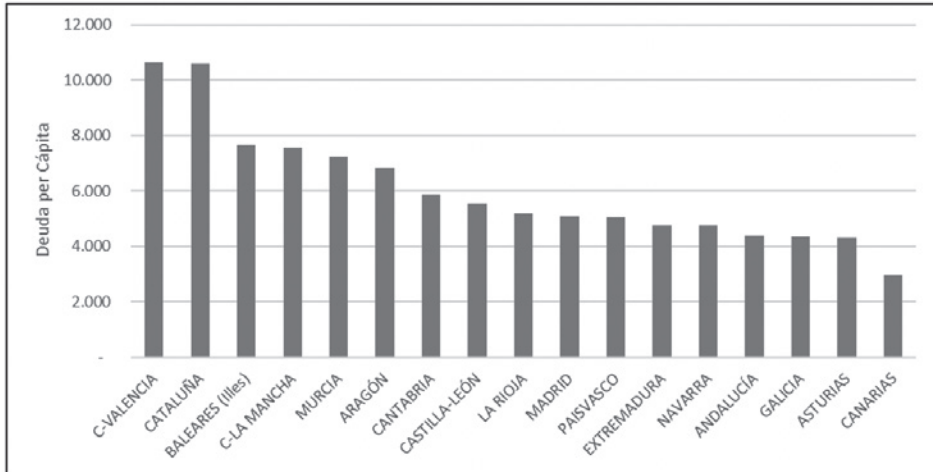
Fuente: Banco de España (2022d).
 * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 26. Deuda pública bruta total por comunidades (2021)* (% PIB)



Fuente: Banco de España (2022e).
 * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

En el **Cuadro no. 27** se incluye la información correspondiente al endeudamiento por habitante que se produce en las Comunidades Autónomas. Una vez más destacan la Comunidad Valenciana y Cataluña, con valores muy próximos entre ellas (superiores, en ambos casos, a los 10.000 euros *per capita*) y muy diferenciadas del resto. En relación con el **Cuadro no. 25**, por ejemplo, las Comunidades de Madrid y, especialmente, Andalucía, tenían indicadores muy inferiores y, en ambos casos, por debajo de la media simple, situada en 6.046 euros en 2021. De nuevo las comunidades que presentan valores superiores son las pertenecientes al arco mediterráneo, lo que puede indicar, como en ocasiones anteriores hemos señalado, un problema de infrafinanciación o alternativamente, modelos de gasto o políticas de endeudamiento diferenciales respecto a otras Comunidades.

Cuadro no. 27. Deuda pública bruta *per capita*, por comunidades (2021)* (€)

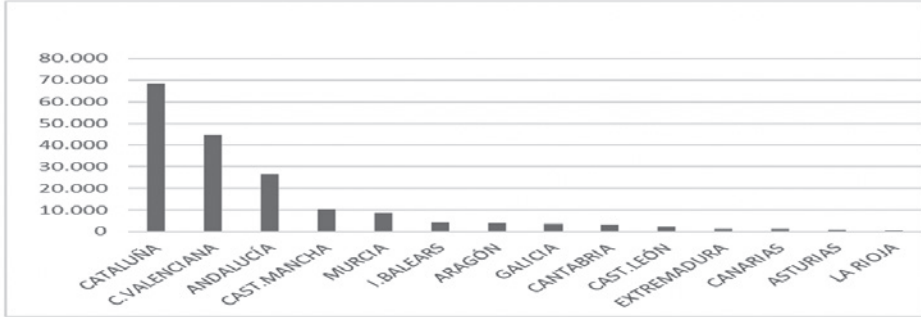
* s/ Protocolo de Déficit Excesivo

Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2022d)
e INE (<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>)

Los Cuadros no. 28 y 29 recogen la información sobre el volumen de deuda de las Comunidades que depende del Estado. Ante el crecimiento de la deuda, la necesidad de atender adecuadamente a los proveedores por parte de algunas comunidades y las dificultades para acudir a los mercados y obtener los créditos necesarios, el Gobierno central puso en marcha diversos instrumentos (Fondos de Pagos a Proveedores, Fondo de Liquidez Autonómica, ...) ²² con la intención de facilitar recursos y una mayor liquidez a las comunidades concernidas. El Gobierno Central disponía de una calificación mejor que las comunidades en los mercados de deuda, lo que facilitaba su financiación. Como contraprestación, la AGE demandaba el cumplimiento de diversas reglas de comportamiento económico a las Comunidades beneficiadas para evitar el aumento de su endeudamiento y garantizar el equilibrio de las cuentas públicas.

22. Puede verse la explicación de tales instrumentos en los *Informes* de 2018 y 2019.

Cuadro no. 28. Volumen de endeudamiento de las Comunidades con el Estado (2021) (M€)

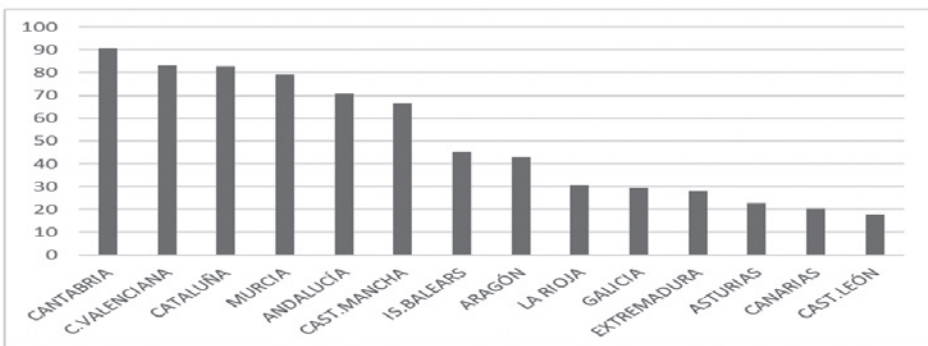


Fuente: *Expansión* (2022): Datos Macro

[<https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana-comunidades-autonomas>].

Según los datos del **Cuadro no. 28**, las comunidades que hicieron un mayor uso de los instrumentos puestos en marcha a partir de 2012 son las de Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía, con una diferencia apreciable respecto a otras comunidades. No obstante, como pone de manifiesto el **Cuadro no. 29**, el peso de la dependencia de las comunidades respecto al Estado es especialmente significativo en seis comunidades (Cantabria, Comunidad Valenciana, Cataluña, Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha), todas ellas con porcentajes de dependencia superiores al 50%.

Cuadro no. 29. Peso de la deuda con el Estado respecto a la deuda total de las Comunidades Autónomas (2021) (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Expansión* (2022): Datos Macro

En conjunto, el porcentaje de la deuda total de las comunidades en manos del Gobierno central se elevaba en 2021 al 57,5%, lo que muestra un grado de depen-

dencia elevado. Como señalábamos en el *Informe* de 2020, “desde 2018, tanto el gobierno central como la mayoría de las comunidades han venido manifestando su voluntad de volver al mercado en búsqueda de financiación” y se han ido dando pasos significativos en esa dirección, de modo que la mayor parte de las comunidades obtienen recursos al margen de esta vía y, más concretamente, las comunidades forales y la de Madrid no utilizan este instrumento para financiar sus necesidades de recursos.

Hay que recordar, en todo caso, que, pese a la relajación de las reglas fiscales europeas, se mantienen las tasas de referencia de limitación del déficit y el endeudamiento, aunque no tengan carácter obligatorio. Se trata con ello de defender los principios de prudencia financiera y responsabilidad fiscal, imprescindibles en una situación de incertidumbre como la que vivimos en la actualidad.

5. ¿Hacia la reforma del modelo? El Informe sobre el cálculo de la población ajustada

En relación con la tanto tiempo postergada revisión (¡quinquenal!) del modelo de financiación aprobado en 2009, tampoco en 2021 se han registrado avances significativos, sin duda alguna por el efecto disruptivo de la pandemia y, más recientemente, por la necesidad de dar respuesta a los mecanismos españoles y europeos para asegurar la recuperación, de los que ya hemos dado noticia.

Sí merece la pena reseñar la publicación, el pasado 3 de diciembre, del *Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada* (MH, 2021f) elaborado por un equipo del Instituto de Estudios Fiscales y de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, que el Ministerio de Hacienda y Función Pública distribuyó a los gobiernos de las Comunidades Autónomas de régimen común y a los de las Ciudades Autónomas, “para iniciar el debate” (MH, 2021g).

Como es bien conocido, el cálculo de la población ajustada es una variable clave para determinar el reparto de los recursos del sistema, de acuerdo con las necesidades de gasto de cada comunidad, que tratan de evaluarse en atención a criterios que estimen –de forma razonablemente homogénea– sus condicionantes desde las perspectivas de su oferta y demanda.

La propuesta de Gobierno parte de los criterios recogidos en el *Informe* de la CERMFA (2017) y los trabajos del Comité Técnico Permanente de Evaluación del CPFF, que aportan un componente de interlocución con las Comunidades Autónomas que, sin duda, habrá de intensificarse a lo largo del proceso de revisión del modelo. El trabajo busca, además, aprovechar la información estadística disponible para tratar de mejorar las estimaciones (incorporando, en casos como el del gasto sanitario, un mayor grado de estratificación), así como la evaluación de la distribución del gasto autonómico entre sus diferentes funciones.²³

23. Este es, precisamente, el sentido que tiene la evaluación quinquenal establecida en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 22/2009, lo que pone nuevamente de manifiesto la gravedad de su retraso, aun con la resiliencia que el sistema puede estar demostrando.

La estructura de la propuesta se ajusta formalmente en gran medida al diseño de cálculo actual, con énfasis en indicadores de necesidades de gasto en sanidad, educación, servicios sociales y otros servicios de las Comunidades Autónomas, y en las variables que tratan de reflejar diferenciales de coste como la superficie, la dispersión o la insularidad, a las que se propone incorporar un componente de “costes fijos”, y otro vinculado a la despoblación. Los principales elementos se recogen en el **Cuadro no. 30**.

Como es lógico, resulta todavía prematuro ofrecer un juicio detallado sobre esta nueva propuesta, más allá de saludar su virtud potencial para activar un debate que en este momento se prevé tan intenso como poco inmediato.²⁴ En el *interim*, es un recordatorio (y, probablemente, un primer paso importante) de la necesidad de que las graves urgencias del presente y del pasado inmediato no lleven a postergar por más tiempo una revisión imprescindible.

24. Entre las principales virtudes que se apuntan, el importante esfuerzo realizado en relación con la selección y disponibilidad de indicadores, y la voluntad manifiesta de mantener un grado importante de continuidad con la estructura básica actual, que puede contribuir a una mejor comprensión de la propuesta. Desde una perspectiva más crítica, echamos de menos que no se haya contemplado de manera expresa un eventual reconocimiento de la atención a la dependencia como servicio público fundamental (aunque la discusión que se lleva a cabo en el contexto de la evaluación de las necesidades de gasto en servicios sociales permitiría una fácil respuesta, si se decidiese adoptar dicha reforma). Asimismo, la inclusión entre las “variables correctivas” de la despoblación podría requerir un deslinde preciso de su influencia (en una propuesta que ya contempla de manera expresa la superficie y la dispersión municipal), y la inclusión de un componente de costes fijos podría interpretarse –aun de manera muy prematura– como el retorno a un criterio utilizado en los estadios iniciales del modelo de financiación, posteriormente abandonado, y al que se atribuyen (probablemente, más por razón de las cláusulas de conservación del *status quo* en las sucesivas reformas que por sus méritos intrínsecos) distorsiones que aún se mantienen. Tampoco se contemplan en la propuesta variables que el informe de la CERMFA (2017) contemplaba como –cuando menos– de posible interés, como –entre otras– los diferenciales de renta *per capita* y de precios (cfr. Costa *et al.*, 2021, sobre esta última variable). Para una evaluación más completa de la propuesta del gobierno, cfr. De la Fuente (2021).

Cuadro no. 30. Esquema de la propuesta de cálculo de la población ajustada

	Población ajustada Sistema de Financiación Autonómica actual		Población ajustada propuesta	
	Variable	Ponderación	Variable	Ponderación
VARIABLES POBLACIONALES				
Sanidad	Población protegida equivalente (7 grupos de edad)	38%	Población protegida equivalente (20 grupos de edad)	40%-45%
Educación	Padrón 0-16 años	20,5%	Opción preferente: Educación no universitaria: Padrón 0-17 años y entradas alumnos FP superior desde otras CCAA Educación universitaria: Padrón 18-24 años y entradas alumnos universitarios desde otras CCAA Otras opciones: - Alternativa 1: Educación no universitaria: Padrón 0-17 años Educación universitaria: Padrón 18-24 años - Alternativa 2: Educación no universitaria: Padrón 1-17 años y alumnos FP superior Educación universitaria: alumnos universitarios	25%-30% Educación no universitaria: 75%-80% Educación universitaria: 20%-25%
Servicios sociales	Padrón +65 años	8,5%	Padrón +65 años, en dos grupos ponderados Parados sin prestación por desempleo	6%-10% Parados +65: 80%-90% Parados sin prestación: 10%-20%
Resto de servicios	Padrón	30%	Padrón	18%-22%
VARIABLES CORRECTIVAS				
Superficie	Km ² (1,8%)	3%	Km ²	3%-4%
Insularidad	Km a península ponderados (0,6%)		Km a península ponderados	
Dispersión	Entidades singulares totales (0,6%)		Opción 1: Entidades singulares habitadas Opción 2: Núcleos de población y diseminados habitados	
Despoblación	-		Población para que la densidad provincial alcance la densidad nacional (excluidas poblaciones >75.000 hab.)	
Costes fijos	-		Reparto entre CCAA <2M hab., por tramos de 500.000 hab.	

Fuente: MH (2021g)

6. Notas sobre la reforma de la financiación al principio de 2022

Una vez más, las dificultades económicas y la polarización política impiden poner en marcha el proceso de reforma del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. La reforma permanece estancada, pero el diagnóstico sobre la situación actual se confirma y las diversas propuestas están sobre la mesa, al menos desde 2017, cuando se entregó el Informe de la comisión de expertos (CERMFA, 2017). En el *Informe* de 2020 resumíamos las cuestiones principales pendientes, que reiteramos un año más tarde.²⁵

Cuando pase la situación de excepcionalidad, será necesario afrontar la cuestión de la suficiencia de las diversas administraciones, tanto en su versión vertical como horizontal. En cuanto a la primera, la deriva de los acontecimientos ha incrementado sensiblemente las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales, a los que debería añadirse la atención a la dependencia), mientras que el Gobierno central sigue recaudando la mayor parte de los ingresos, aunque el sistema tributario esté compartido con las Comunidades Autónomas.²⁶

25. Cfr. Las contribuciones recogidas en Martínez-Vázquez y Lago (2020), para una perspectiva más amplia.

26. Como ya indicábamos el año pasado, es preciso llevar a cabo un meditado arbitraje entre las necesidades de financiación de las principales políticas públicas del Estado del Bienestar, vinculadas al suministro de *bienes superiores* por parte de los gobiernos autonómicos, y la necesidad de fortalecer el gobierno central para que pueda desempeñar adecuadamente sus funciones

El desequilibrio vertical, para algunos especialistas como Pérez (2020) o Colldeforns y Monés (2022), es un problema serio y creciente en el tiempo, aunque difícil de cuantificar y de buscar vías de ajuste. Una vez aclarada la distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno, el reparto de los recursos en una perspectiva vertical debería tener en cuenta los gastos efectivos que corresponden a cada uno de ellos. En consecuencia, habría que intentar valorar, de la manera más objetiva posible, las necesidades de las distintas administraciones para poder hacer una medición adecuada del eventual desequilibrio vertical.

Desde la perspectiva horizontal, una reforma de la financiación en clave federal debe buscar alternativas para encajar los dos modelos financieros existentes en la actualidad (de régimen común y especial), procurando buscar vías de acercamiento progresivo y convergencia, bien a partir de la propuesta de participación de las forales en los mecanismos de nivelación (CERMFA, 2017), o bien por medio de otras vías, como la reforma en profundidad de los FFCCII que proponíamos hace un año en estas mismas páginas.

Por otro lado, la cuestión de la suficiencia horizontal afecta a las diferencias de resultados que se observan en el modelo de régimen común y que parecen haber perjudicado especialmente a las comunidades del arco mediterráneo (singularmente, a las Comunidades de Valencia y Murcia), además de Andalucía. Los problemas de posible infrafinanciación parecen confirmarse en los datos de endeudamiento y la importante dependencia que algunas de esas comunidades tienen respecto al **GC** en la gestión de la deuda.

Una segunda cuestión alude al reparto de la fiscalidad entre los distintos niveles de gobierno. Pese al considerable incremento de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas, que ha posibilitado un importante grado de autonomía, la extensión real de su ejercicio efectivo hace que, para algunos autores, el grado de corresponsabilidad fiscal sea todavía bajo, y la dependencia de las comunidades respecto del gobierno central demasiado elevada. Como se ha señalado, tal vez este problema de falta de responsabilidad fiscal tiene relación con una visión estrecha del alcance del principio de suficiencia. Así lo defienden Colldeforns y Monés (2022): *“(...) en España, y desde siempre, el énfasis dominante ha sido el de la suficiencia de los recursos, lo que supone centrar el tema en la financiación de los gastos, y reforzar así la visión del sistema de financiación como un mecanismo de provisión de fondos desde el GC a las Comunidades Autónomas de régimen común, para el ejercicio de sus competencias. Esta visión debilita la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas y acentúa su dependencia del gobierno central”*.

de coordinación, redistribución y –sobre todo– estabilización, de especial importancia en nuestra coyuntura inmediata. La conveniencia de reforzar la suficiencia general de las Haciendas de España, en todos sus niveles de gobierno, reviste especial importancia en el nivel autonómico y, de cara a la revisión del modelo (y en tanto que esta no se lleve a cabo) hace aconsejable una reflexión sobre las dificultades que plantea el ejercicio de una “corresponsabilidad colegiada” de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la imposición indirecta. En otro orden de cosas, la experiencia de la respuesta a la “crisis Covid-19”, en los dos últimos ejercicios, ha puesto de manifiesto un ejercicio más que responsable, por parte de la Hacienda central, de su capacidad de apoyo financiero a las demás Administraciones Públicas (y, específicamente, a las Comunidades Autónomas), como hemos reseñado en los epígrafes anteriores de este trabajo.

Sin embargo, en el contexto de los sistemas comparados, España es uno de los sistemas descentralizados en los que más se ha avanzado en términos de cesión de capacidades normativas sobre los impuestos. Dicha capacidad se proyecta sobre los llamados tributos cedidos tradicionales (impuestos patrimoniales, o la imposición sobre el Juego) y sobre el IRPF, además, naturalmente, de su libre disposición de los tributos propios.

A pesar del indudable avance en autonomía financiera, en la actualidad se discute sobre la oportunidad de tal cesión de competencias normativas, precisamente en el ámbito de los tributos patrimoniales. Como pasa en el contexto internacional, el problema que plantea este tipo de cesión de atribuciones de capacidad normativa es la llamada “competencia fiscal a la baja”, es decir, la puesta en marcha de rebajas sustanciales de los tipos impositivos, que se “venden” como vías de beneficiar a la población de la comunidad, pero que acaban provocando el desplazamiento de los sujetos pasivos y las bases imponibles a las comunidades que bajan su imposición.²⁷ Como es natural, los territorios vecinos deben reaccionar, normalmente, disminuyendo los tipos impositivos. El peligro es la tendencia a la desaparición de algunos de estos impuestos.

En el Libro Blanco sobre la reforma fiscal (CPE-LBRT, 2022), recientemente presentado, se explica este problema y se propone el establecimiento de unos mínimos de tributación en los impuestos sobre el Patrimonio y las Sucesiones y Donaciones, con la finalidad de evitar la desaparición de estos tributos, no por la decisión del Parlamento democrático sino como consecuencia de la explicada “competencia fiscal a la baja”. En último extremo, lo que se discute es si mantener la autonomía tributaria con algunas reglas mínimas, o asistir a la desaparición de dichas figuras tributarias (lo que, obviamente, implica la desaparición de cualquier posible autonomía tributaria sobre las mismas).²⁸

Un agravante de la competencia fiscal a la baja es que son las comunidades con mayor capacidad económica las que pueden iniciar más fácilmente los procesos de disminución de tipos o la bonificación total de la cuota, como ocurre en la Comunidad de Madrid, ya que cuentan con recursos suficientes para defenderse de las disminuciones de recaudación producidas por las rebajas fiscales.²⁹ Desde otra perspectiva, también la diferencia de capacidades (ahora no solo estrictamente económicas) entre las comunidades de régimen especial y las de régimen común, han dado lugar a procesos de competencia fiscal que dificultan la obtención de ingresos por parte otras Comunidades Autónomas.

27. En Agrawal *et al.* (2020) se analiza el efecto de la imposición de la riqueza sobre la movilidad y las consecuencias para los ingresos fiscales y la desigualdad en el contexto de descentralización impositiva.

28. Como pasa en el escenario internacional en relación con el impuesto de sociedades, las necesidades de armonización de los tributos (en este caso, los vinculados con la imposición patrimonial) se convierten en una exigencia ineludible, si se pretenden mantener los servicios de bienestar y las prestaciones que caracterizan sus Estados de Bienestar.

29. Sobre este particular, Pérez y Reig (dirs.) (2020) ofrecen una amplia reflexión sobre el efecto de la capitalidad de Madrid, que puede ayudar a entender su margen para proceder a la extensa aplicación de medidas de rebajas impositivas.

Como se apuntaba anteriormente, a pesar de que, gracias a las ayudas europeas y a las transferencias del gobierno central, los déficits de las Comunidades Autónomas han podido contenerse en 2021, subsiste el problema del importante endeudamiento de algunas comunidades y su dependencia creciente de la Hacienda central. Poner en marcha una negociación de reforma viable exige la búsqueda de soluciones al problema del endeudamiento, con la finalidad de garantizar la viabilidad de las políticas autonómicas y, en paralelo, la consolidación de las cuentas públicas del país. Posiblemente será necesario proceder a una reestructuración de la deuda, para asegurar la estabilidad, así como facilitar la vuelta a los mercados de todas las Comunidades Autónomas en busca de financiación. Solo así será posible consensuar un nuevo modelo que pretenda acabar con la situación de las comunidades más perjudicadas por el sistema de 2009.

El otro gran tema asociado a la negociación del nuevo modelo es el de la nivelación. Se trata de compensar las diferencias de recursos disponibles por parte de las comunidades para garantizar una cobertura de servicios y prestaciones similares en todo el territorio, suponiendo que el esfuerzo fiscal es semejante. Un buen sistema de nivelación debe sustentarse en un adecuado sistema de medición de necesidades, para el que el reciente *Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada* (MH, 2021f) constituye el primer paso de un debate imprescindible, como hemos apuntado en el epígrafe anterior. Se trata de una cuestión compleja en la que deslindar la perspectiva técnica de la política no resulta sencillo.

Además, debe decidirse si establecer un sistema de nivelación total o, por el contrario, de carácter parcial. Aunque se han dado múltiples argumentos en defensa de ambas alternativas, la experiencia del modelo de 2009 parece aconsejar, desde una visión equilibrada de los criterios de eficiencia y equidad, un modelo de nivelación parcial, que se ajusta de forma más adecuada a la apuesta por un modelo verdaderamente autónomo y federal.

Como hemos defendido en ediciones anteriores, creemos que el sistema de financiación del futuro debe seguir centrado en un gran fondo de nivelación, al estilo del actual Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, sustentado en los grandes impuestos compartidos, con los ajustes necesarios, el traspaso de los fondos de convergencia al ámbito de los FFCCII, y un sistema de reducción gradual y progresiva de la cláusula de *status quo*, para corregir comportamientos anómalos del sistema y evitar las distancias actuales en términos de financiación por habitante ajustado.

Un último tema a considerar es el que se refiere a la gobernanza del sistema desde una óptica federal, lo que incluye, entre otras cosas, la reiterada propuesta de reforma del Senado para convertirlo en una cámara verdaderamente territorial, con atribuciones y, acaso, capacidad de veto de las normas que tengan clara repercusión en el funcionamiento de las Comunidades Autónomas. Asimismo, aprovechar la experiencia de los meses de pandemia para consagrar el funcionamiento periódico tanto de la Conferencia de Presidentes como de las conferencias sectoriales, alterando tal vez su composición y el sistema de votación, estimulando al máximo el consenso en sus procesos de toma de decisiones.

Por último, aunque muy relacionado con el punto referido a la fiscalidad, la futura reforma debería abordar también la gestión de los tributos a través de alguna fórmula que haga más transparente el papel y la responsabilidad de las administraciones autonómicas. Como hemos defendido en *Informes* anteriores, creemos que la fórmula de la administración consorciada recogida en el art. 204 del Estatuto de Autonomía de Cataluña puede ser un buen instrumento para compartir una cuestión tan relevante como la relación de las autoridades autonómicas con su ciudadanía en la gestión de los grandes impuestos.³⁰

Bibliografía

AGRAWAL, David R.; FOREMNY, Dirk y MARTÍNEZ-TOLEDANO, Clara (2020): “Paraísos fiscales, wealth taxation and mobility”. *IEB Working Paper* 15/2020. Accesible en internet: <http://hdl.handle.net/2445/175660> y http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/175660/1/IEB20-15_Agrawal%2bForemny%2bMtnezToledano.pdf

BANCO DE ESPAÑA (2022a): “La deuda de las Administraciones Públicas se situó en el 118,4% del PIB en el cuarto trimestre de 2021”, *Nota de Prensa* (31 de marzo), en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/22/presbe2022_24.pdf

BANCO DE ESPAÑA (2022b): “Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros frente a Administraciones Públicas. Importes (Cuadro 11.6 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Administraciones Públicas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122> y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuaapp.html

BANCO DE ESPAÑA (2022c): “Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y activos financieros frente a Administraciones Públicas. Porcentajes del PIBpm (Cuadro 11.7 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Administraciones Públicas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122> y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuaapp.html

BANCO DE ESPAÑA (2022d): “Deuda PDE por Comunidades Autónomas. Importes (Cuadro 13.9 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Comunidades Autónomas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinan->

30. La activación de dicha previsión del Estatuto de Cataluña podría ser especialmente funcional –prescindiendo de otras consideraciones de tal vez más importancia– en la medida en que, como mínimo, tal vez sería oportuno ensayar esa fórmula con alguna comunidad antes de proceder a su generalización.

ciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122 y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html

BANCO DE ESPAÑA (2022e): “Deuda PDE por Comunidades Autónomas. Porcentajes del PIBpm (Cuadro 13.10 del BE)”, en *Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. Comunidades Autónomas*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122> y en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html

CERMFA [COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA] (2017): “Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica” (julio 2017), en *Reforma de la financiación territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017*. Madrid: IEF, 2018, pp. 9-195. Accesible en internet: http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Reforma_SFA.aspx y http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf

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

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

COSTA, Alex; GALLETTO, Vittorio; GARCÍA, Jaume; RAYMOND, Josep Lluís y SÁNCHEZ SERRA, Daniel (2021): “El coste de la vida en las Comunidades Autónomas, Áreas Urbanas y Ciudades de España” (*new version, february 2021*). IERMB Working Paper in Economics, no. 20.01. Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Accesible en internet: <https://iermb.uab.cat/wp-content/uploads/2020/11/IERMB-WORKING-PAPER-E-20.01.pdf>

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

DE LA FUENTE, Ángel (2021): “Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada”, *Fedea Policy Papers* no. 2021/14 (*dicembre*). Accesible en internet: <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/12/FPP2021-14.pdf>

IGAE [INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO] (2022a): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones Públicas y sus subsectores*. Accesible en internet a través del Banco

de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx> y en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>

IGAE [INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO] (2022b): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional y detalle por comunidad autónoma – Año 2021*. Accesible en internet a través del Banco de datos de la Central Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx> y en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2022a): “Contabilidad Nacional Trimestral de España: principales agregados – Cuarto trimestre de 2021”, *Notas de Prensa* (27 de marzo), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4214/cntr0421.pdf>

INE [INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA] (2022b): “Encuesta de Población Activa (EPA) – Cuarto trimestre de 2021”, *Notas de Prensa* (28 de enero), en <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0421.pdf>

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

LÓPEZ THOMAZ, Paula – LOSCOS, Javier (2018): “Reordenaciones y distorsiones de la nivelación en el Sistema de Financiación Autonómica (2009-2015): Evolución y descomposición por componentes”, *XXV Encuentro de Economía Pública* (Valencia, 26 de enero). Accesible en internet: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=25EEB&paper_id=136

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

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2020a): “Entrega a cuenta de los recursos del sistema de financiación: año 2021 (cifras PGE 2021)”, en https://www.hacienda.gob.es/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Financiacion_entregas_a_cuenta_2021.pdf

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

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2021a): “Cuadros liquidación 2019”, en MH (2022a). URL: <https://www.hacienda.gob.es/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Cuadros-Liquidacion-2019.pdf>

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

MH [MINISTERIO DE HACIENDA] (2021c): “El Gobierno distribuye entre nueve Comunidades Autónomas más de 3.000 millones en el nuevo compartimento REACT-UE del Fondo de Financiación”, *Nota de Prensa* (28 de mayo), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.HACIENDA/28-05-21-NP-CDGAE-REPARTO-COMPARTIMENTO-REACT-UE.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2021d): “España recibe los primeros 9.000 millones de euros de fondos europeos para financiar el Plan de Recuperación”, *Nota de Prensa* (17 de agosto), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/17-08-21-NP-ESPANA-RECIBE-LOS-PRIMEROS-9.000-MILLONES-DEL-PLAN-DE-RECUPERACION.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2021e): “La Comisión Europea autoriza el desembolso de los 10.000 millones vinculados al cumplimiento de los primeros 52 hitos del Plan de Recuperación”, *Nota de Prensa* (22 de diciembre), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.%20PRESUPUESTOS%20Y%20GASTOS/22-12-21-NP-Comision-Europea-autoriza-el-primer-desembolso-Plan-Recuperacion.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2021f): *Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada* (3 de diciembre), Madrid: IEF y S. G. de Financiación Autonómica y Local: Accesible en internet: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/03-12-21-Informe-poblacion-ajustada.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2021g): “Hacienda envía una propuesta de población ajustada para determinar el reparto de los recursos del sistema de financiación autonómica”, *Nota de Prensa* (3 diciembre), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/S.E.HACIENDA/03-12-21-NP-Informe-Poblacion-Ajustada.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022a): *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*, en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022b): “Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2021” (*Presentación Power Point*), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.PRESUPUESTOS-Y-GASTOS/31-03-22-Presentacion-Ejecucion-Presupuestaria-2021.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022c): “La reactivación económica y la creación de empleo propician la mayor rebaja del déficit de la serie histórica, que cierra en el 6,76% del PIB”, *Nota de Prensa* (31 de marzo), en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.PRESUPUESTOS-Y-GASTOS/31-03-22-NP-Cierre-Ejecucion-Presupuestaria-AAPP2021.pdf>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022d): “Mecanismos de Financiación de las Comunidades Autónomas” (*archivo Excel*), en *Informes sobre los mecanismos de financiación de las Administraciones territoriales*. URL: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Mecanismosdefinanciacion.aspx>

MH [MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA] (2022e): “Criterios de distribución de las transferencias de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas a través de Conferencias Sectoriales y de otros instrumentos jurídicos como concesiones directas”, en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2022-02/criterios_distribucion_fondos_ccaa.pdf

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

PÉREZ GARCÍA, Francisco y REIG, Ernest (*dirs.*) (2020): *Madrid: Capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal*. Valencia: IVIE Lab. Accesible en internet: https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2020/09/02_Informe_capitalidad_edici%C3%B3n.pdf

RUIZ-HUERTA, Jesús y LOSCOS, Javier (2019): “Financiación autonómica: Compás de espera”, en AJA, Eliseo *et al.* (*dirs.*) (2019): *Informe Comunidades Autónomas 2018*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.