LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: NOTAS PARA LA NUEVA LEGISLATURA

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

1. Introducción

La economía española en el año 2023 se ha caracterizado por un funcionamiento razonablemente bueno, en un contexto, el global y especialmente el europeo, marcado por una cierta atonía y la incertidumbre generada por la gravedad de los conflictos armados y las tensiones inflacionistas, además de la presencia, como telón de fondo, de los grandes cambios estructurales, asociados al riesgo climático y la intensa innovación tecnológica.

Los indicadores clásicos de la economía muestran una evolución sensiblemente mejor que los correspondientes a los países europeos de mayor peso. El PIB registró en 2023 un incremento interanual del 2,5%, por encima de las expectativas iniciales (1,6%) y, desde luego, por encima del indicador de crecimiento medio de la UE (0,4%) (Banco de España, 2024a, p. 36). El aumento observado se relaciona con el incremento del consumo privado y público y la elevación de las exportaciones de servicios. Los datos, en todo caso, parecen confirmar el creciente proceso de terciarización de nuestra economía.

La inflación, como ha ocurrido en la mayoría de los países del mundo, ha tendido a moderar su crecimiento, alcanzando una tasa interanual del 3,1% (INE, 2024a),[1] en gran medida como consecuencia del abaratamiento relativo de los productos energéticos y, también, de la aplicación de una política monetaria restrictiva. Por otro lado, se mantuvo la senda de aumento del empleo: en 2023 se crearon 783.000 puestos de trabajo, hasta alcanzar un máximo histórico de más de 21 millones de personas ocupadas.[2] La tasa de desempleo, por su parte, siguió disminuyendo hasta el 11,8% (con todo, aún casi el doble de la tasa media europea).[3]

1 La inflación subyacente se redujo considerablemente, aunque se situaba todavía en un 3,8% al final de 2023. Al cierre de este trabajo, se ha reducido al 2,9%, por debajo del índice general, que repunta ligeramente (3,3%) tras la desaparición en 2024 de algunas de las medidas fiscales de apoyo establecidas en los años anteriores (INE, 2024b).

2 INE (2024c) y Banco de España (2024a, p. 183).

3 Como contrapunto al crecimiento del empleo, se produjo un nuevo descenso de la produc-

Adicionalmente, el saldo de la balanza por cuenta corriente alcanzó un claro superávit al final de 2023, ante la atonía de las importaciones y el aumento de las exportaciones, lo que permitió una significativa disminución del endeudamiento exterior, en gran medida como resultado de la nueva e importante expansión del turismo, el sector económico español con mayor capacidad para la generación del PIB.[4]

Por lo que se refiere a los datos de desigualdad, la información contenida en la base de datos de Eurostat sigue mostrando indicadores negativos en España en comparación con el resto de los países de la UE. El índice de Gini en 2022, aun mejorando el dato del año anterior (de 33 a 32 puntos), superaba en 2,5 puntos el valor de la media de la Unión (29,6). Algo similar ocurría con los indicadores de distancia entre los cuantiles superiores e inferiores de la distribución, o con los indicadores de pobreza.[5]

Por último, las cuentas públicas mantuvieron su buena tendencia de evolución, con una disminución del déficit acorde a lo esperado, hasta el 3,6% del PIB al final de 2023, muy próximo a la media de la Unión (3,5%) y, siguiendo el comportamiento de los dos ejercicios precedentes, un descenso de la deuda pública, hasta el 107,7% del PIB (aún, sin embargo, muy superior al valor medio de la Unión, del 81,7%)[6]. El crecimiento del consumo público y de las prestaciones sociales ha ido acompañado de un aumento de los ingresos públicos y de la retirada de una parte significativa de los incentivos asociados a la pandemia, lo que ha implicado, según el Banco de España, una política fiscal de tono restrictivo.

---

tividad aparente del trabajo. Además, a pesar de la disminución de la tasa de desempleo, se ha observado un cierto tensionamiento del empleo en algunos sectores y ocupaciones (Banco de España, 2024a, p. 73). Como señalábamos en el anterior *Informe*, los buenos resultados del mercado de trabajo deben relacionarse con el crecimiento de la actividad económica, la reforma laboral y otras medidas de apoyo a la situación de los trabajadores y de protección a las empresas, implementadas en la pasada legislatura, a las que habría de añadirse el efecto positivo de la inmigración.

4 Cfr. Banco de España (2024a, p. 77).

5 Los datos de Eurostat sobre desigualdad, basados en las encuestas armonizadas de Condiciones de Vida, dadas sus características, se ofrecen con un año de retraso respecto a otros indicadores. En el caso del indicador de distancia entre la renta del quintil superior de la distribución y el inferior, su valor en 2022 era de 5,63 puntos, casi un punto superior a la media de la UE-27. Algo similar ocurre con los datos de riesgo de pobreza y del indicador AROPE (población en riesgo de pobreza y exclusión social). Los valores de España se encuentran cerca de los correspondientes a los países con mayores dificultades en este ámbito, como Bulgaria, Rumanía o los bálticos. Cfr. Salido y Ruiz-Huerta *(dirs.)* (2024): *VI Informe sobre la Desigualdad en España* (Madrid: Fundación Alternativas, 2024), que presta una atención especial a los problemas de la distribución territorial de la renta.

6 Cfr. EUROSTAT (2024). Según las estimaciones disponibles, el déficit estructural en España se mantiene en niveles elevados. Por otro lado, la AIReF (2024), en su *Informe sobre los Presupuestos iniciales de las administraciones públicas*, advierte de las dificultades para rebajar las cifras de déficit y endeudamiento, así como de la previsible superación del tope establecido para el gasto primario por las nuevas reglas fiscales de la UE.

Pero más allá de los datos coyunturales, la economía española debe hacer frente a una serie de retos de carácter estructural para poder garantizar un cierto nivel de bienestar a los ciudadanos a lo largo de los próximos años. Entre otros, deben mencionarse la estrategia contra el cambio climático; el envejecimiento de la población y la orientación de las políticas natalistas y de acogida e integración de la población inmigrante; la necesidad de estimular la inversión productiva (especialmente en activos intangibles) y el tamaño de las empresas, para incrementar la productividad e intentar cerrar la brecha respecto a los países de la Unión Monetaria Europea; la apuesta decidida por el aumento del capital humano del país y por reducir los niveles actuales de desigualdad y pobreza; el ajuste de las cuentas públicas y la necesidad de limitar el déficit estructural ante la recuperación de las reglas fiscales en la Unión Europea y, en lista no cerrada, la reforma de la financiación autonómica y la revisión en profundidad, en clave federal, del modelo descentralizado español.

De cara al futuro inmediato, hay dos cuestiones que afectan de manera clara a la economía española y a la sociedad. La primera se refiere a la necesidad del aprovechamiento máximo, la finalización y la evaluación del Programa *Next Generation* de la UE, materializado a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En palabras del Banco de España (2024a) se trata de *"una palanca única para el desarrollo de la estrategia de reformas estructurales, mediante una selección rigurosa de los proyectos de inversión financiados con cargo a los mismos"*. La segunda es el problema de la vivienda, que ha venido a convertirse en una cuestión de gran relevancia social, especialmente en relación con los jóvenes y el logro de su autonomía familiar, así como de una parte de la población inmigrante.[7]

En el ámbito autonómico, una vez más el año 2023 finalizó sin que se hubiera producido la esperada e intensamente demandada reforma del modelo de financiación de 2009. Como señalábamos en el *Informe* anterior, *"aunque el modelo de financiación aprobado en 2009 ha demostrado una gran resiliencia y capacidad para permitir un aceptable funcionamiento de los gobiernos autonómicos* (…) *no puede justificarse en modo alguno la inaceptable dilación de una reforma* (…) *que permita afrontar las disfuncionalidades que se conocen"*.

Siguiendo la estructura que hemos mantenido en *Informes* anteriores, dedicaremos la siguiente sección a presentar los resultados de la liquidación del sistema de financiación de las comunidades de régimen común en 2021, seguidos de los datos correspondientes al ejercicio 2023. En la sección cuarta se analiza la evolución del déficit y la deuda autonómica que, como en años anteriores, incluye la información disponible sobre el grado de dependencia de las comunidades respecto al Gobierno central. Y, una vez más, terminaremos el trabajo con un conjunto de observaciones sobre la situación actual del debate sobre la financiación autonómica y la necesaria evolución del modelo descentralizado español hacia un sistema federal.

7 El Banco de España (2024a) lo considera un sector básico en el marco de las reformas estructurales pendientes, hasta el puntos de dedicarle un capítulo completo de su *Informe* anual.

Cuadro no. 1: LIQUIDACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (2009-2021) (M€)

TOTAL CC.AA. RÉG. COMÚN	CAPACIDAD TRIBUTARIA	TRANSFERENCIA DE GARANTIA	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
2020	105.420,36	7.383,05	795,80	113.604,20	1.877,26	3.295,74	118.777,20	5.213,61	113.563,60
2021	118.806,25	9.429,18	1.015,66	129.251,09	2.395,91	4.024,10	135.671,10	6.654,00	129.017,11

*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 (2024a).

Cuadro no. 2: LIQUIDACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (2009-2021) (% D anual)

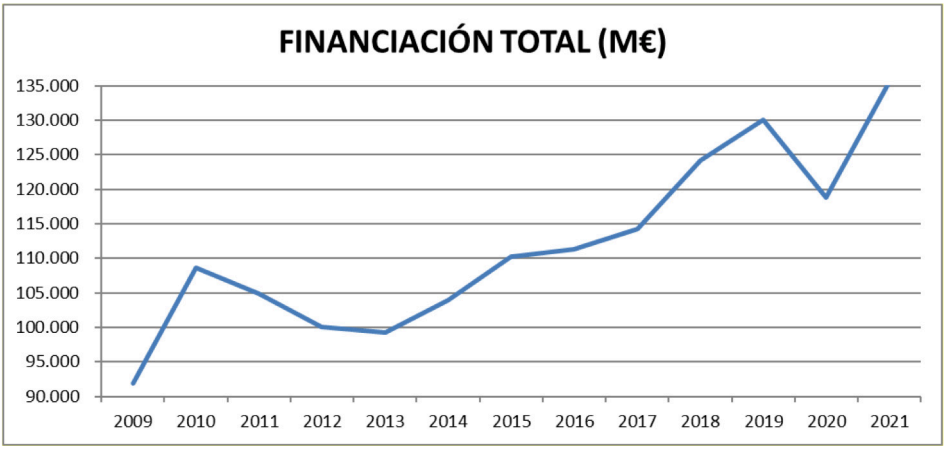
TOTAL CC.AA. RÉG. COMÚN	CAPACIDAD TRIBUTARIA	TRANSFERENCIA DE GARANTIA	FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL	FTG	FF. CONVERGENCIA AUTONÓMICA		FINANCIACIÓN TOTAL*	COMPETENCIAS NO HOMOGÉNEAS	FINANCIACIÓN TOTAL HOMOGÉNEA
					Fondo de Cooperación	Fondo de Competitividad			
2009	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2010	13,32	126,14	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
2020	-7,34	-18,72	-18,72	-8,27	-18,72	-15,28	-8,66	-18,72	-8,14
2021	12,70	27,63	27,63	13,77	27,63	22,10	14,22	27,63	13,61

* 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 2021

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 2021 (MH, 2024a), donde se aprecia la recuperación en los niveles de financiación total, tras el ejercicio de la pandemia.[8] Durante este ejercicio se recibieron, además, los recursos extraordinarios procedentes del Gobierno de España y de la Unión Europea de los que dimos cuenta en el *Informe* de 2021.

Cuadro no. 3: LIQUIDACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (2009-2021)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2024a).

Los **Cuadros no. 4 y 5** presentan los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2021 que, con pequeños cambios respecto de los precedentes, no modifican nuestra valoración positiva sobre los avances que el sistema de financiación aprobado en 2009 introdujo en esta dimensión, aunque quizá sí ponen en evidencia algunos signos de erosión en su desempeño. Los indicadores de dispersión que aparecen en el **Cuadro no. 4** confirman un año más que las desigualdades entre los territorios con mayor y menor capacidad fiscal por habitante se reducen significativamente -tras la nivelación- cuando se miden en términos de financiación total por unidad de necesidad o "población ajustada". En el **Cuadro no. 5** se reflejan -como en años anteriores- las principales distorsiones que afectan a la nivelación, incluyendo las reordenaciones que se producen en el proceso.[9]

8 En 2021 se acelera la recuperación de la actividad, tras el inicio de las campañas de vacunación en la última semana de 2020. Como es lógico, todavía no se recogen los efectos de la nueva crisis planteada por la guerra contra Ucrania iniciada por Rusia en febrero de 2022.

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

Cuadro no. 4: RESULTADOS DE NIVELACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (2021)

AÑO 2021	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	6.751.251	6.528.308	25.446,20	3.769,11	140,67	20.358,80	3.118,54	101,92	40,67	1,92
Baleares	1.173.008	1.164.589	3.809,65	3.247,77	121,21	3.546,29	3.045,10	99,52	21,21	-0,48
Cataluña	7.763.362	7.575.423	24.475,83	3.152,74	117,66	24.895,68	3.286,38	107,40	17,66	7,40
Aragón	1.326.261	1.412.229	3.839,35	2.894,87	108,04	4.438,07	3.142,60	102,71	8,04	2,71
Cantabria	584.507	592.494	1.665,10	2.848,72	106,32	2.276,12	3.841,60	125,55	6,32	25,55
Asturias	1.011.792	1.077.266	2.658,84	2.627,85	98,07	3.420,73	3.175,38	103,78	-1,93	3,78
Castilla y León	2.383.139	2.588.060	6.243,30	2.619,78	97,77	8.148,16	3.148,36	102,89	-2,23	2,89
La Rioja	319.796	328.811	825,20	2.580,39	96,30	1.159,52	3.526,40	115,25	-3,70	15,25
C. Valenciana	5.058.138	4.923.774	12.955,22	2.561,26	95,59	13.992,44	2.841,81	92,88	-4,41	-7,12
Galicia	2.695.645	2.907.197	6.385,94	2.368,98	88,41	9.120,85	3.137,34	102,53	-11,59	2,53
Castilla- La Mancha	2.049.562	2.123.502	4.528,57	2.209,53	82,46	6.053,83	2.850,87	93,17	-17,54	-6,83
Murcia	1.518.486	1.490.483	3.345,62	2.203,26	82,23	4.142,99	2.779,63	90,84	-17,77	-9,16
Andalucía	8.472.407	8.301.282	18.141,85	2.141,29	79,92	24.040,13	2.895,95	94,65	-20,08	-5,35
Extremadura	1.059.501	1.112.046	2.046,26	1.931,35	72,08	3.634,60	3.268,39	106,82	-27,92	6,82
Canarias	2.172.944	2.214.335	2.439,31	1.122,58	41,90	6.442,88	2.909,62	95,09	-58,10	-4,91
CC.AA. REG. COMÚN	**44.339.799**		**118.806,25**	**2.679,45**	**100**	**135.671,10**	**3.059,80**	**100**	**17,28 (*)**	**6,85 (*)**
Difs. entre extremos				2.646,53	98,77		1.061,97	34,71	56,18 (**)	25,07 (**)
Desviación típica				600,71	22,42		271,31	8,87	15,06 (**)	6,10 (**)

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

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2024a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 5: RESULTADOS DE NIVELACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (2021):

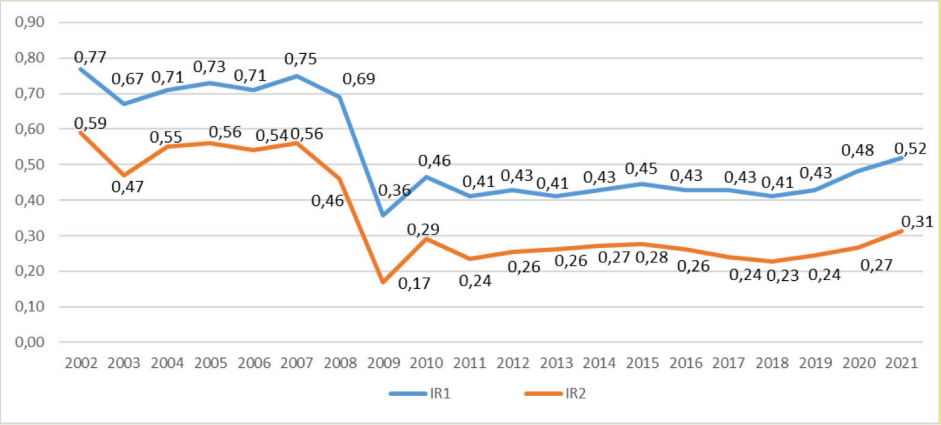
INDICADORES DE REORDENACIÓN E INTENSIDAD DE LAS DISTORSIONES

AÑO 2021	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	9	8						
Baleares	121,21	2	99,52	10	8	0,48	17,12		0,48	17,12	
Cataluña	117,66	3	107,40	3	0						
Aragón	108,04	4	102,71	7	3		19,23				
Cantabria	106,32	5	125,55	1	4			348,68	19,23	348,68	
Asturias	98,07	6	103,78	5	1	3,78	124,51			3,78	124,51
Castilla y León	97,77	7	102,89	6	1	2,89	229,20		2,89	229,20	
La Rioja	96,30	8	115,25	2	6	15,25	153,42		15,25	153,42	
C. Valenciana	95,59	9	92,88	14	5			2,71	408,81	2,71	186,20
Galicia	88,41	10	102,53	8	2	2,53	225,40			2,53	225,40
Castilla- La Mancha	82,46	11	93,17	13	2						
Murcia	82,23	12	90,84	15	3						
Andalucía	79,92	13	94,65	12	1						
Extremadura	72,08	14	106,82	4	10	6,82	231,95		6,82	148,60	
Canarias	41,90	15	95,09	11	4						
CC.AA. REG. COMÚN	**100**		**100**		**58**	**0,72**	**981,60** (**)	**0,56**	**757,49** (**)	**1,28**	**1.739,09** (**)
	IR1				**0,52**	**IS**	**0.72 %**	**ID**	**0,56 %**	**IGD**	**1,28 %**
	IR2				**0,31**						

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

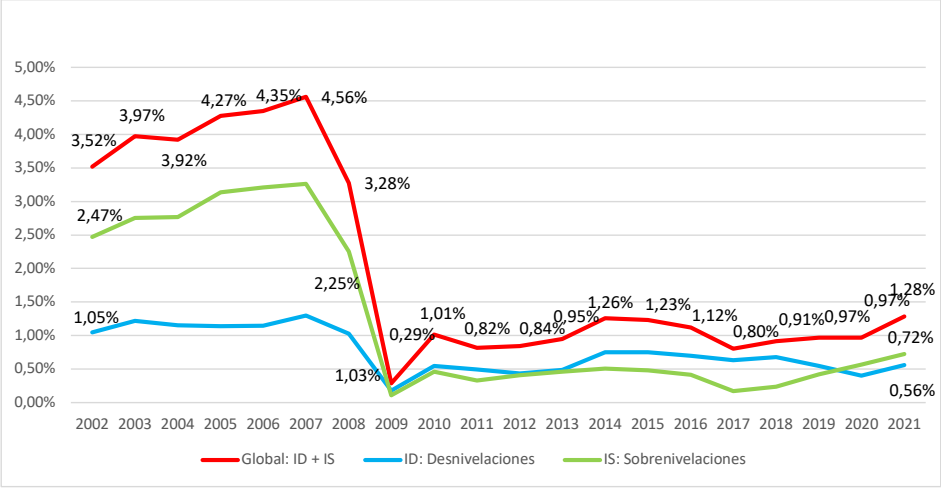
Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2024a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 6: INDICADORES DE REORDENACIÓN (2002-2021)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2024a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro no. 7: INTENSIDAD DE LAS DISTORSIONES (2002-2021)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MHFP (2024a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018). Se han corregido algunas erratas en la serie histórica, respecto de años anteriores.

En relación con las *reordenaciones*, en el **Cuadro no. 6** se muestra la evolución de los índices de reordenación.[10] La liquidación de 2021 pone de ma-

10 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

nifiesto un repunte (que ya aparecía en las de 2019 y 2020), que no desmiente la acusada disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la reforma de 2009, pero que señala un deterioro de estos resultados, con cifras que alcanzan un máximo para esta última etapa.

En el **Cuadro no. 7** se refleja, un año más, la evolución de los índices de *intensidad de las sobrenivelaciones* **(IS)**, *intensidad de las desnivelaciones* **(ID)** e *intensidad global de las distorsiones* **(IGD = IS + ID).**[11] Como en el caso de las reordenaciones, la liquidación de 2021 muestra una evolución desfavorable de estos indicadores[12] que, entendemos, puede apuntar a un proceso de erosión en el funcionamiento del modelo, aunque la prevalencia y la intensidad de estas distorsiones se siga manteniendo muy por debajo de sus niveles anteriores a la reforma de 2009.[13]

Como se aprecia en el **Cuadro no. 5**, en 2021 las *sobrenivelaciones* afectaban a La Rioja (la comunidad menos poblada) y -en cuantías pequeñas- a las Islas Baleares, Galicia, Castilla y León, Asturias y Extremadura (esta última, en niveles superiores, pero muy por debajo de los anteriores a la reforma). Como hemos indicado, y pese a su reducido nivel absoluto, en este ejercicio se confirma una tendencia al alza que se registra desde 2018. Este empeoramiento se manifiesta también en la evolución de las *desnivelaciones,* que en 2021 solo afectaban -otra vez- a las Comunidades de Cantabria (que mejora respecto a su posición de partida en porcentajes llamativos, pero de relevancia fuertemente reducida por su menor población), y la Comunidad Valenciana (que nuevamente empeora tras la nivelación su posición de partida por debajo de la media, y cuya población es muy superior). En ambos casos, la evolución de este indicador fue desfavorable, respecto a la liquidación de 2020.

Estos nuevos datos confirman nuestra preocupación por la dilación del proceso de revisión del sistema previsto en la DA 7ª de la Ley 22/2009. Aunque su resiliencia puede estar más que sobradamente acreditada, los signos de erosión en su funcionamiento recuerdan que estos inaceptables retrasos tie-

---

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

11 Ibid. Como ya indicamos en el *Informe* 2018, hay *desnivelaciones* cuando el funcionamiento de tales mecanismos da lugar, para algunos territorios, a que su financiación por persona ajustada se aleje del promedio (quienes se sitúan inicialmente por encima -o por debajo- de la media acaban en una posición aún más elevada -o inferior- en contra de los objetivos de convergencia a que habrían de servir estos mecanismos de nivelación), y hay *sobrenivelaciones* cuando se altera la posición relativa de algún territorio respecto a la media (quienes partían de una posición por encima de la media terminan por debajo de ella, o viceversa). Los indicadores tratan de recoger la intensidad relativa de estas distorsiones, en porcentaje sobre la financiación total de las CC.AA. de régimen común.

12 En el caso del IGD -como en del IS- se alcanza el valor máximo de la serie para el periodo posterior a 2009.

13 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).

nen consecuencias, particularmente en aquellos territorios en que -como venimos señalando en *Informes* precedentes- la nivelación resulta insuficiente desde hace ya mucho tiempo.[14]

3. La financiación en 2023: Se mantienen las tendencias

La evolución de la economía española durante 2023, con una tasa de crecimiento del 2,5% -muy por encima de la media de la zona euro- ha generado, un año más. un fuerte incremento de la recaudación tributaria, que superó en un 6,4% las cifras de 2022.[15] En lo que a las CCAA de régimen común se refiere, las cantidades recibidas del sistema de financiación -en concepto de pagos a cuenta- se elevaron a 123.278 M€ (MHFP, 2023b), y la liquidación definitiva de 2021 se saldó con 11.106,33 M€ adicionales (MH, 2024a).[16] Las transferencias de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, durante 2023, asignaron a las Comunidades Autónomas casi 6.000 M€ adicionales, cuyo resumen se recoge en el **Cuadro no. 8**. En total, y aun cuando en este ejercicio no se registran los ingresos extraordinarios de los ejercicios anteriores,[17] el conjunto de cas CC.AA. cerró 2023 con un déficit del 0,91% del PIB, mejorando en más de dos décimas el 1,12% de 2022.[18]

14 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.

15 MH (2024b, c). La cifra total de ingresos tributarios, en términos de caja, ascendió a 271.935 M€, impulsada otra vez por la recaudación de los impuestos directos: La recaudación del IRPF se incrementó en un 9,9% como consecuencia del crecimiento de las rentas salariales (y las pensiones) y de los rendimientos de las actividades económicas, que elevaron la renta disponible de las familias en un 9%. La buena evolución de los beneficios empresariales (más de un 15%) elevó también la recaudación del Impuesto de Sociedades en un 9%. La contribución del IVA y de los Impuestos Especiales aumentó en un 1,6% y en un 2,6%, respectivamente, en un contexto de recuperación del consumo, pero en el que la recaudación tributaria se vio afectada por las importantes rebajas fiscales sobre los consumos energéticos y de alimentos básicos que se aprobaron con el propósito de atenuar el impacto de la inflación sobre la ciudadanía.

16 Cuadro 3, columna 9 de los Cuadros Liquidación 2021 (p. 41).

17 La financiación asociada a los fondos REACT-UE (que alcanzó los 10.000 M€ bajo gestión de las Comunidades Autónomas entre 2021 y 2022) se limitó en 2023 al Fondo de Liquidez habilitado como compartimento en el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, que en el pasado ejercicio asignó apenas 9,28 M€ a la Región de Murcia (MHFP, 2023a, p. 3).

18 MH (2024b, c).

Cuadro no. 8: DISTRIBUCIÓN DE FONDOS DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (M€)

Comunidades y Ciudades Autónomas	a 31/12/2023*	a 31/12/2022**	En 2023
Cataluña	3.963	3.039	924
Galicia	1.529	1.219	310
Andalucía	4.077	3.262	815
Asturias	638	489	149
Cantabria	436	337	99
La Rioja	323	231	92
Murcia	791	620	171
Com. Valenciana	2.471	1.965	506
Aragón	903	708	195
Castilla – La Mancha	1.308	1.008	300
Canarias	1.622	1.341	281
Extremadura	818	677	141
Baleares	1.035	859	176
Madrid	2.875	2.256	619
Castilla y León	1.621	1.283	338
CC.AA. Régimen Común	**24.410**	**19.294**	**5.116**
País Vasco	1,152	852	300
Navarra	542	406	136
CC.AA. Régimen Especial	**1.694**	**1.258**	**436**
Ceuta	50	39	11
Melilla	47	37	10
TOTAL, desagregado	**26.199**	**20.628**	**5.571**
SIN DESAGREGAR	395	0	395
TOTAL	**26.594**	**20.628**	**5.966**

* Datos desagregados a noviembre 2023 (GdE-PRTR, 2023a, pp. 9 y 47). Total según GdE-PRTR (2024).

** Elaborado a partir de GdE (2023, p. 9).

Fuente: Elaboración propia, a partir de GdE-PRTR (2023a, 2023b, 2024) y GdE (2023).

Como indicábamos en el *Informe* del año pasado, y pese a que las incertidumbres que se mantienen tras la invasión de Ucrania (que se han visto agravadas por la situación en Oriente Medio), nos estaríamos aproximando a un escenario de retorno a los mecanismos de funcionamiento ordinarios. En este sentido, y como ya indicábamos, el elevado volumen de recursos canalizados en estos años desde la Hacienda central hacia las Comunidades Autónomas constituye una política que refuerza su protagonismo en la provisión de los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar en España, y que plantea como desafío el desarrollo de los mecanismos de coordinación y cogobernanza vigentes, en una perspectiva de federalismo no solamente fiscal, que debe alcanzar a todos nuestros niveles de gobierno, desde el espacio local al de la Unión Europea.

4. Evolución del déficit y la deuda autonómica durante 2023

Como venimos mencionando, la economía española creció en términos reales en el año 2023 a una tasa del 2,5 %. Aunque se trata de un crecimiento inferior al del año anterior (5,5%) este ritmo de crecimiento debe valorarse muy positivamente por diferentes razones: en primer lugar, se trata de un crecimiento sustancialmente más elevado que el de los principales países de nuestro entorno europeo y se observa que, por cuarto año consecutivo, España crece por encima de la media europea; en segundo lugar, se ha producido en un contexto adverso, con niveles de inflación elevados y persistentes, con un política contractiva sostenida del Banco Central Europeo y con alta incertidumbre geopolítica internacional derivada de los conflictos en Ucrania y Oriente Medio.

Este crecimiento diferencial de la economía española se explica fundamentalmente por la robustez del empleo, el dinamismo del sector exterior y por los efectos derivados de las medidas tomadas en el Plan de Recuperación y Resiliencia y la llegada de los Fondos *Next-Generation* de la UE. En este contexto de crecimiento, se observan, como explicaremos con detalle más adelante, una moderada mejora de los indicadores de déficit y deuda respecto al PIB para el conjunto de las administraciones públicas.

Por otra parte, durante el ejercicio 2023 se mantiene la suspensión de las reglas fiscales determinadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE (aplicación de la cláusula de escape) y ya se trabaja en un nuevo marco de gobernanza fiscal a partir de 2024. No obstante, a pesar de la vigencia de la "cláusula de escape", se han determinado en el Plan de Estabilidad del gobierno de España unos "valores de referencia" del déficit y la deuda pública para todas las administraciones públicas, como criterios orientativos para garantizar la estabilidad.

4.1. Análisis del déficit

El seguimiento del indicador de Capacidad o Necesidad de Financiación de la Contabilidad Nacional elaborado por la IGAE, que se recoge en los

Cuadros 9 a 13, nos permite ofrecer una primera aproximación a los saldos presupuestarios de las Administraciones públicas españolas.

En el año 2023, este indicador -medido para el conjunto de las AAPP- se situó en un -3,64 % del PIB con ayuda financiera (-53.159 M€ en valores absolutos), y 3,65% excluyendo la ayudad financiera. Supone una reducción del déficit de 1,1 puntos porcentuales y una variación del 16.6% en los valores absolutos respecto al año anterior (-4.7% del PIB y -63.736 M€). Ello implica que, por cuarto año consecutivo, España ha cumplido sus compromisos de estabilidad presupuestaria con la UE y ha situado el déficit por debajo del 3,9 % comprometido en su senda de estabilidad presupuestaria. Esta importante reducción del déficit viene explicada -como apuntamos- por un crecimiento económico consolidado (2,5%) muy superior a la media de la zona euro, y por la evolución positiva del empleo, con un récord de afiliación a la Seguridad Social que, junto al efecto de la inflación, ha conducido a un crecimiento importante de los ingresos tributarios, con un incremento de los recursos no financieros (8,0%) claramente superior al de los empleos no financieros (6.4 %). Esta reducción del déficit debe valorarse especialmente en un contexto donde se ha hecho un especial esfuerzo de gasto con políticas para contrarrestar los efectos de la inflación y para paliar los efectos adversos de la guerra de Ucrania, especialmente en el ámbito energético.

El déficit de la Administración General del Estado (AGE) se situó en un -2,08 % del PIB. Este subsector de la administración realizó un relevante esfuerzo de reducción del déficit, que disminuyó en 1,02 puntos porcentuales respecto al -3,06% del año 2022, lo que supone un descenso del 26,1% en valores absolutos. Asimismo, el déficit primario del Estado (sin contar la carga de intereses) supone tan solo un -0.01% del PIB (-125 M€), con una importante reducción respecto a los -12.583 M€ del año anterior. Este resultado se explica por un aumento de los recursos no financieros (que crecieron un 4,15 % con respecto al año anterior) muy superior al de los empleos no financieros (que solo crecieron un 0,25 %), lo que muestra un importante esfuerzo en contención del gasto por parte de esta administración.

La Seguridad Social, por el contrario, observó un ligero incremento en su déficit, que pasó del -0,44% del PIB en 2022 a un -0,56% del PIB en 2023, lo que supone un aumento de 0,12 puntos porcentuales. Esta variación viene explicada por diversos factores: Por un lado, se observó un buen comportamiento de los recursos, que crecieron un 9,29%, por el aumento de los ingresos por cotizaciones sociales y la mayor estabilidad en el empleo tras la reforma laboral. Sin embargo, el crecimiento de los empleos no financieros fue algo superior (10,11 %) motivado por el efecto de la actualización de las pensiones a la inflación y la subida de las prestaciones por desempleo.

Las CCAA mostraron un comportamiento positivo, aunque moderado, en la contención del déficit. En su conjunto, presentaron en 2023 un déficit del -0.91% del PIB (-13.254 M€), por debajo del -1,12% del PIB de 2022 (-15.119

M€). Este dato implica una reducción del déficit de 1.865 M€ en cifras absolutas, y una reducción de 0.22 puntos porcentuales, que se explica fundamentalmente por la buena coyuntura económica de crecimiento, que favoreció el incremento de los ingresos regionales. En términos de Contabilidad Nacional, las CCAA observaron un crecimiento de los recursos no financieros del 5,78 %, mientras que los empleos no financieros aumentaron sólo un 4,64%. Así, respecto a los ingresos, destacó especialmente el crecimiento de los ingresos por IRPF e IVA, que también se beneficiaron de la buena dinámica recaudatoria. Como hemos indicado, también crecieron las transferencias recibidas del sistema de financiación, al evolucionar positivamente los ingresos tributarios del Estado. Respecto a los gastos, destacó el incremento de las remuneraciones de asalariados, la formación bruta de capital fijo y el gasto en intereses de la deuda.

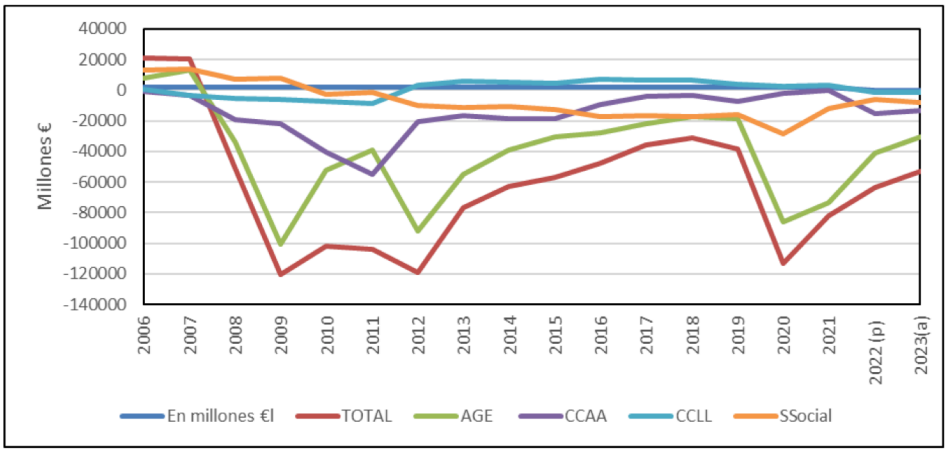
Las Entidades Locales presentaron en 2023, al igual que el año anterior, un nivel de déficit del 0,09% del PIB (-1.263 M€), mínimo, aunque significativo porque -como ya ocurrió en 2022- rompe la serie de saldos de superávit o equilibrio presupuestario de los años precedentes. El saldo de 2023 mejoró mínimamente respecto a 2022 y supone una reducción del déficit de 282 M€ (una disminución de 0,03 puntos porcentuales). En términos de Contabilidad Nacional, se observó un incremento de los recursos no financieros de un 6,73% con respecto a 2022, con un aumento tanto de los recursos impositivos como de las transferencias, vinculados también al crecimiento económico. Los empleos no financieros también experimentaron un aumento, aunque algo menor (6,3%), destacando especialmente el incremento de los consumos intermedios y la formación bruta de capital fijo.

Cuadro no. 9: Saldos presupuestarios de las AAPP en España (2014-2023)* (M€)

AÑO	TOTAL	AGE	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2014	-63.097	-39.246	-18.696	5.452	-10.607
2015	-57.235	-30.166	-18.861	4.645	-12.853
2016	-47.893	-27.987	-9.491	6.986	-17.401
2017	-36.056	-21.849	-4.165	6.733	-16.775
2018	-31.224	-16.966	-3.287	6.339	-17.310
2019	-38.116	-18.750	-7.337	3.831	-15.860
2020	-113.199	-85.710	-1.984	2.758	-28.263
2021	-82.262	-73.684	-245	3.413	-11.746
2022 (P)	-63.736	-41.176	-15.119	-1.545	-5.896
2023 (A)	-53.159	-30.431	-13.254	-1.263	-8.211

Fuente: IGAE (2024a). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 10: Saldos presupuestarios de las AAPP en España (2006-2023)* (M€)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024a). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 11: Saldos presupuestarios de las AAPP en España, en cifras absolutas (2015-2023) * (% D anual)

AÑO	TOTAL	AGE	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2015	9,29%	23,14%	-0,88 %	-14,80%	-21,17%
2016	16,32%	7,22%	49,68%	50,40%	-35,38%
2017	24,72%	21,93%	56,12%	-3,62%	3,60%
2018	13,40%	22,35%	21,08%	-5,86%	-3,19%
2019	-22,07%	-10,52%	-123,21%	-39,56%	8,38%
2020	-196,99%	-357,12%	72,96%	-28,01%	-78,20%
2021	27,33%	14,03%	87,65%	23,74%	58,44%
2022 (A)	22,52%	44,12%	-6.071,02%	-145,26%	49,80%
2023 (P)	16,60%	26,10%	12,34%	18,25%	-39,26%

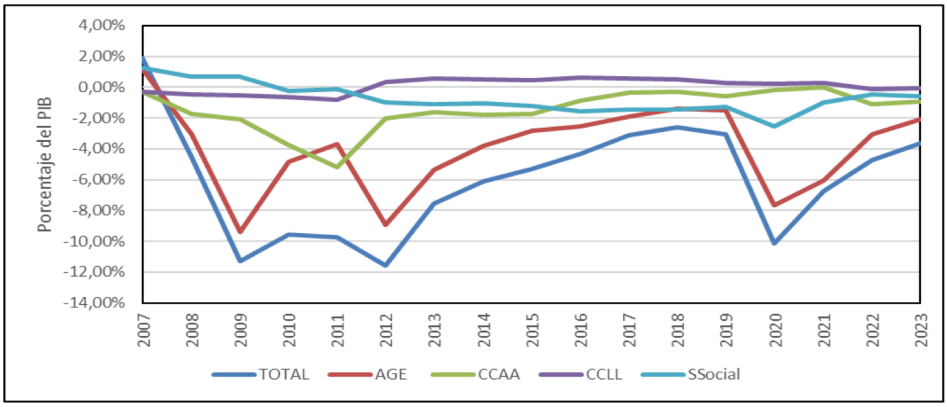
Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 9. * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 12: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2014-2023)* (% PIB)

AÑO	TOTAL	AGE	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2014	-6,11%	-3,80%	-1,81%	0,53%	-1,03%
2015	-5,31%	-2,80%	-1,75%	0,43%	-1,19%
2016	-4,30%	-2,51%	-0,85%	0,63%	-1,56%
2017	-3,12%	-1,89%	-0,36%	0,58%	-1,44%
2018	-2,59%	-1,41%	-0,27%	0,53%	-1,44%
2019	-3,06%	-1,51%	-0,59%	0,31%	-1,27%
2020	-10,12%	-7,66%	-0,18%	0,25%	-2,53%
2021	-6,73%	-6,03%	-0,02%	0,28%	-0,96%
2022 (P)	-4,73%	-3,06%	-1,12%	- 0,11%	-0,44%
2023 (A)	-3,64%	-2,08%	-0,91%	- 0,09%	-0,56%

Fuente: IGAE (2024a). 4 s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 13: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2006-2023)* (% PIB)

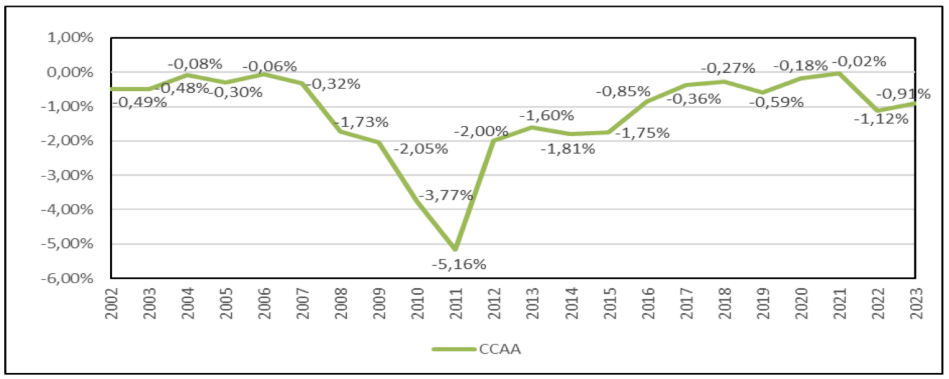


Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024a). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

A continuación, y con objeto de ofrecer una perspectiva de largo plazo, el **Cuadro no. 14** recoge la evolución del saldo presupuestario del conjunto de las CCAA a lo largo de las últimas dos décadas. Como aspecto más destacable podemos señalar los diferentes efectos, en duración e intensidad, que han tenido las dos grandes crisis del siglo XXI sobre las cuentas públicas autonómicas.

La crisis financiera del 2008 (Gran Recesión) produjo en las CCAA importantes problemas de déficit presupuestario que se prolongaron, además, en un periodo amplio de tiempo. Estos déficits mantuvieron valores por encima del 1% del PIB (referencia habitual para las CCAA en los objetivos de estabilidad) desde el comienzo de la crisis hasta el año 2015, y alcanzaron su nivel más elevado en 2011 (déficit del -5.16 %), cuando las liquidaciones del sistema de financiación autonómica de 2009 mostraron las caídas reales de recaudaciones en los grandes impuestos compartidos (IRPF, IVA e impuestos especiales).

Cuadro no. 14: Evolución de los saldos presupuestarios de las CCAA en España (2002-2023) ** (% PIB)*



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024a). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Sin embargo, la crisis de la Covid-19 apenas tuvo efectos nocivos sobre el déficit autonómico, con saldos del -0.18% y -0,02% del PIB en 2020 y 2021, y se mantuvo la trayectoria de consolidación que venía siendo efectiva desde 2016. Este menor impacto en las cuentas autonómicas se explica porque el gobierno central asumió los principales costes de dicha crisis: Por un lado, se hizo cargo de los principales gastos directos de la crisis, tanto sanitarios (investigación, vacunación,…) como de protección del tejido laboral y empresarial, (ERTES, subsidios,…). Adicionalmente, la Hacienda central prestó un potente apoyo financiero a las CCAA, aumentando generosamente las entregas a cuenta para garantizar la liquidez, concediendo créditos a las CCAA a través de los "Mecanismos Extraordinarios de financiación" ya iniciados con la crisis anterior, y aportando fondos adicionales a para cubrir gastos específicos derivados de la pandemia (Fondos Covid). La retirada de estos fondos extraordinarios está detrás, como indicamos, del incremento del déficit que se observa en 2022 y 2023 (cuando parece asomar una vuelta a la tendencia de consolidación).

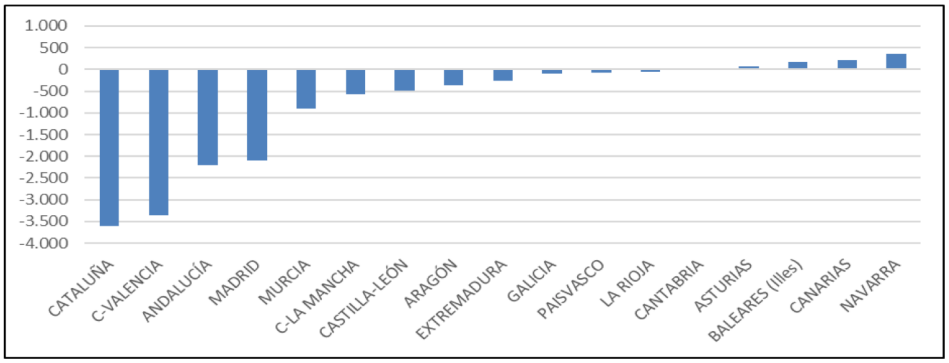
Los **Cuadros no. 15 y 16** ofrecen los saldos presupuestarios de cada CCAA en el año 2023, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB. Aunque, como se ha señalado, durante el ejercicio 2023 las CCAA pudieron, en su conjunto, reducir moderadamente su déficit, desde una perspectiva individualizada las situaciones fueron más variadas. Así muchas CCAA (con la excepción de Navarra, Canarias, Baleares, Asturias y Cantabria) siguieron mostrando saldos presupuestarios negativos que, en algunas de ellas, superaron el 1% del PIB establecido habitualmente como valor de referencia en los objetivos de estabilidad presupuestaria.[19]

La comparación entre los ejercicios 2022 y 2023, recogida en el **Cuadro no. 17**, muestra que -salvo el caso de Andalucía, Madrid y el País Vasco- todas las CCAA consiguieron reducir su déficit (o aumentar el superávit) respecto al año anterior. Ya hemos indicado que esta mejora generalizada de las cuentas autonómicas obedece en buena medida al crecimiento económico del país en 2023 (que permitió mejorar las entregas a cuenta, e influyó en el aumento de los ingresos autonómicos) y a la superación ya definitiva de los efectos de la crisis Covid (que permitió una cierta reducción del gasto asistencial). Es destacable el esfuerzo corrector que se manifiesta en muchos territorios que partían de niveles de déficit muy elevados (como la Comunidad Valenciana, Murcia y Castilla La Mancha) que consiguen reducciones superiores a medio punto del PIB. También debe destacarse que Canarias y Asturias, como más levemente Cantabria, pasan de situaciones de déficit a superávit.[20] Andalucía, inmersa en una ambiciosa política de bajadas de tributos cedidos, empeoró su saldo presupuestario en tres décimas del PIB.

19 Es el caso de la Comunidad Valenciana, Murcia, Cataluña, Andalucía y Castilla La Mancha. Las razones de estos déficits tienen que ver con problemas diversos vinculados a una cierta infrafinanciación y con una serie de particulares dinámicas de comportamiento del gasto autonómico.

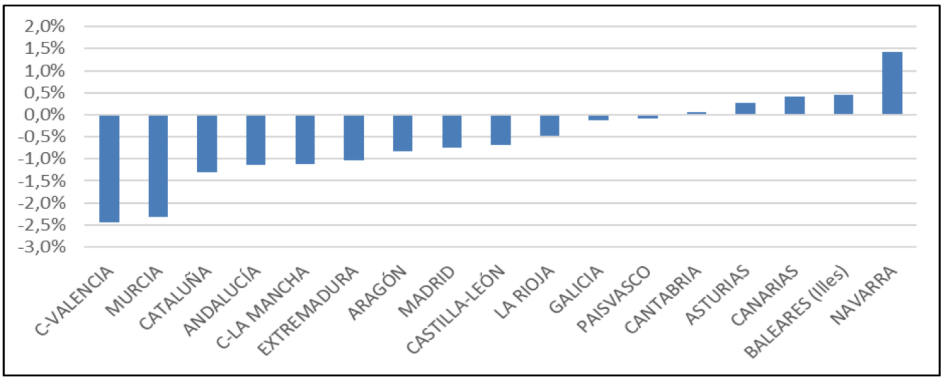
20 La evolución opuesta se registra en el País Vasco (aunque en condiciones muy próximas al equilibrio presupuestario).

Cuadro no. 15: Saldos presupuestarios de las CCAA en España (2023)* (M€)



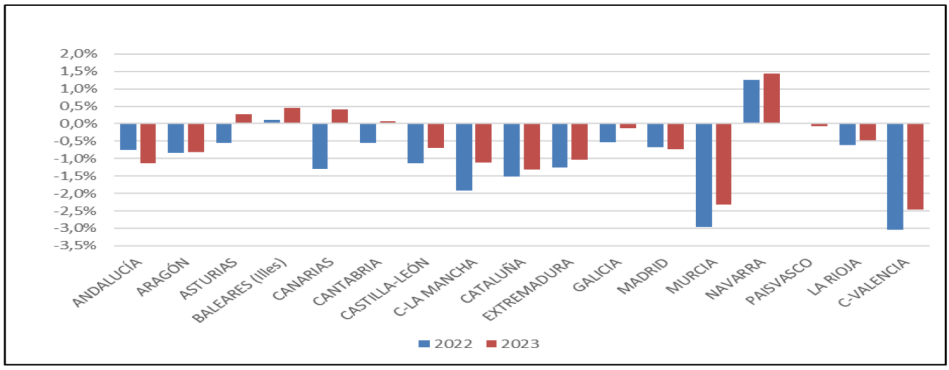
Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024b). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 16: Saldos Presupuestarios de las CCAA en España (2023)* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024b). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

Cuadro no. 17: Saldos Presupuestarios de las CCAA en España (2022-23)* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2024b). * s/ Contabilidad Nacional (Capacidad o Necesidad de Financiación).

4.2. Análisis de la deuda

En los **Cuadros no. 18 a 22** se recoge la evolución de la deuda pública en valores absolutos y en porcentaje sobre el PIB, a partir de los datos ofrecidos por el Banco de España para la elaboración de los indicadores exigidos por el protocolo de déficit excesivo de la UE.

Para cada una de las administraciones públicas se observan crecimientos del *stock* acumulado de deuda en valores absolutos, pero, sin embargo, y salvo en el caso de la Seguridad Social, disminuciones en el indicador más relevante (el que recoge la relación Deuda Pública/PIB), cuando las tasas de crecimiento del PIB fueron mayores que el crecimiento del volumen de deuda.

En el año 2023 el total de deuda viva para el conjunto de todas las AAPP se situó en 1.573.754 M€, lo que supuso un crecimiento del 4,72% respecto a 2022. En porcentaje del PIB, este indicador se situó en un 107,6%, lo que supone una disminución de 4 puntos porcentuales con respecto al año anterior (111,6%). En valores absolutos, todas las AAPP presentaron crecimientos de este valor en 2023, destacando la Seguridad Social (+9,4%), seguida por la AGE (+5,5%) y las CCAA (+2,6%) y, en menor medida las EELL (+1,2%). Estas subidas probablemente estén relacionadas con el proceso inflacionario vivido durante 2023. En el caso de la Seguridad Social, la inflación obligó a tomar medidas de actualización en las pensiones; en las CCAA, el aumento de los precios implicó un mayor coste de los servicios públicos y, en el caso de la AGE, ésta se vio obligada a liderar las principales medidas de lucha contra la inflación, con incremento de algunos gastos y reducción de algunos impuestos (electricidad).

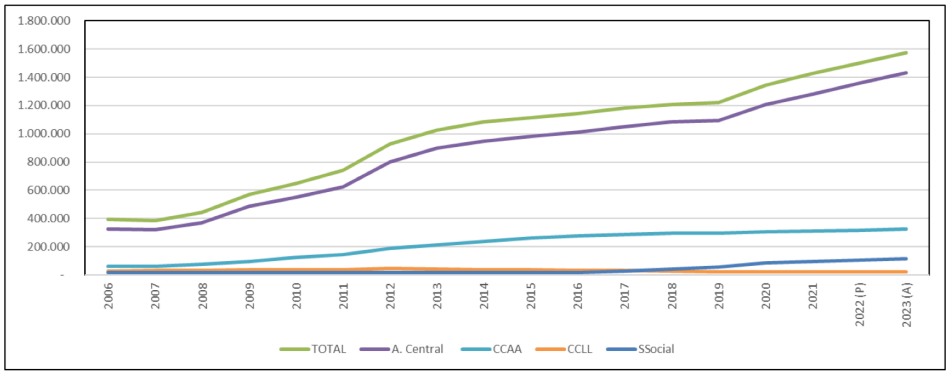
Sin embargo, si se valoran las cifras en porcentaje sobre el PIB, se observa que en 2023 se produjo una disminución generalizada del mismo: -2,8% para la AGE, -1,3% para las CCAA, -0.1% para las EELL, y solo un leve incremento (+0,06%) para la Seguridad Social. Como se ha señalado, esta evolución del indicador obedece al potente crecimiento del PIB, que compensó el aumento del volumen de deuda viva (especialmente en el caso de la AGE, por su mayor importancia relativa en el PIB).

Cuadro no. 18: Deuda bruta de las AAPP en España (2014-2023) * (M€)

AÑO	TOTAL**	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2014	1.084.846	946.851	237.941	38.329	17.188
2015	1.113.661	982.865	263.259	35.109	17.188
2016	1.145.050	1.008.861	276.995	32.197	17.173
2017	1.183.412	1.049.771	288.118	29.034	27.393
2018	1.208.861	1.082.762	293.396	25.780	41.194
2019	1.223.355	1.095.761	295.080	23.231	55.024
2020	1.345.786	1.206.608	303.992	21.953	85.356
2021	1.428.133	1.280.137	312.611	22.780	97.185
2022 (P)	1.502.799	1.358.886	317.090	23.050	106.178
2023 (A)	1.573.754	1.434.090	325.234	23.318	116.173

Fuente: Banco de España (2024b). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo. ** Consolidado

Cuadro no. 19: Deuda bruta de las AAPP en España (2006-2023) * (M€)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2024b). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro no. 20: Deuda bruta de las AAPP en España (2015-2023) * (% D anual en cifras absolutas)

AÑO	TOTAL**	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2015	2,66%	3,80%	10,64%	-8,40%	0,00%
2016	2,82%	2,64%	5,22%	-8,29%	-0,09%
2017	3,35%	4,06%	4,02%	-9,82%	59,51%
2018	2,15%	3,14%	1,83%	-11,21%	50,38%
2019	1,20%	1,20%	0,57%	-9,89%	33,57%
2020	10,01%	10,12%	3,02%	-5,51%	55,12%
2021	6,12%	6,09%	2,84%	3,77%	13,86%
2022 (P)	5,23%	6,15%	1,43%	1,19%	9,25%
2023 (A)	4,72%	5,53%	2,57%	1,16%	9,41%

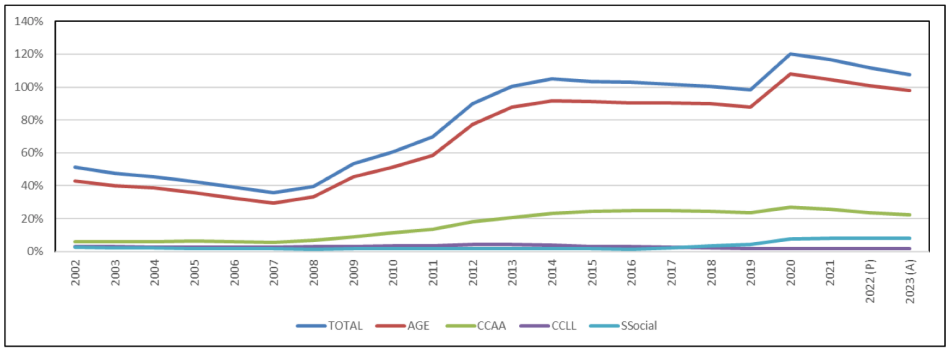
Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 18. * s/ Protocolo de Déficit Excesivo. ** Consolidado

Cuadro no. 21: Deuda bruta de las AAPP en España (2014-2023) * (% PIB)

AÑO	TOTAL**	A. Central	CC.AA.	CC.LL.	S. Social
2014	105,06%	91,70%	23,04%	3,71%	1,66%
2015	103,30%	91,17%	24,42%	3,26%	1,59%
2016	102,75%	90,53%	24,86%	2,89%	1,54%
2017	101,80%	90,30%	24,78%	2,50%	2,36%
2018	100,42%	89,94%	24,37%	2,14%	3,42%
2019	98,22%	87,98%	23,69%	1,87%	4,42%
2020	120,27%	107,83%	27,17%	1,96%	7,63%
2021	116,84%	104,73%	25,58%	1,86%	7,95%
2022 (P)	111,62%	100,93%	23,55%	1,71%	7,89%
2023 (A)	107,65%	98,10%	22,25%	1,60%	7,95%

Fuente: Banco de España (2024c). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo. ** Consolidado

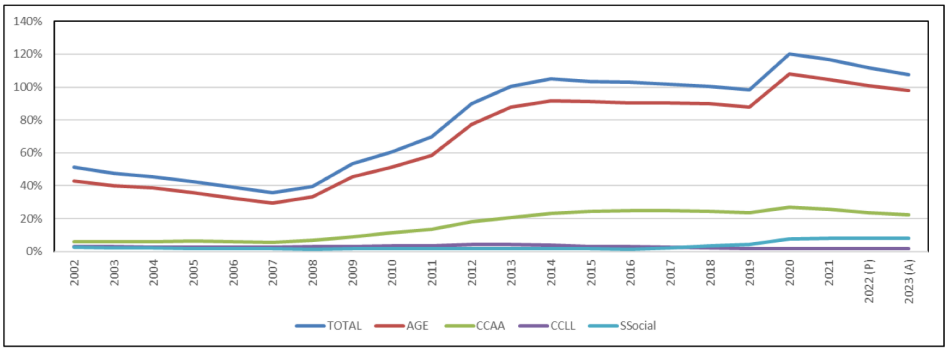
Cuadro no. 22: Deuda bruta de las AAPP en España (2006-2023) * (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2024c). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Pasando a analizar con mayor detalle la deuda del subsector CCCAA, un primer rasgo destacado es que, a pesar de la mejora relativa en los últimos tres años, el nivel alcanzado por la deuda autonómica a finales de 2023 muestra valores muy elevados, tanto si nos fijamos en el volumen alcanzado por el *stock* de deuda autonómica en valores absolutos (325.234 M€), como si lo medimos con relación al PIB regional (un 22,25 %), con un valor todavía muy alejado del 13% que se referencia como nivel de control por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Cuadro no. 23: Evolución de la deuda bruta total de las CCAA en España (2006-2023) * (% PIB)



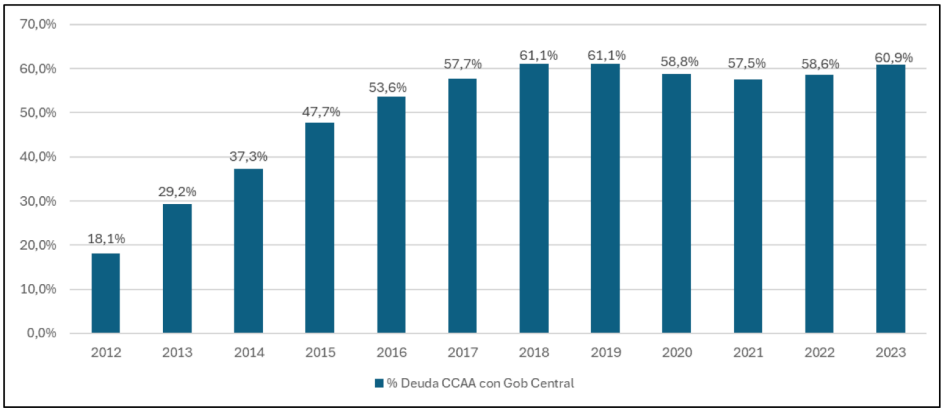
Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2024c). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Un segundo rasgo de interés **(Cuadro no. 23)** es su sostenida tendencia creciente desde la crisis de 2008, que solo parece revertir en los últimos años, desde

2020. Esto resulta especialmente significativo si tenemos en cuenta que se partía de una situación con escaso endeudamiento y baja carga de intereses antes de la crisis (5,8 % del PIB en 2007) y que se ha producido pese a haberse incorporado un exigente marco de reglas fiscales, desde las instituciones de la UE. Las dos crisis económicas más recientes actuaron, sin duda, como propulsoras de esa deuda. Así, con la crisis financiera del 2008, la deuda autonómica inició una fuerte expansión que la llevó a colocarse alrededor del 24,9 % del PIB en 2016. A dicho incremento contribuyeron los amplios déficits regionales derivados de la crisis (caída de ingresos propios y transferencias, y aumento del gasto social autonómico) y, de forma determinante, el aumento de los costes financieros derivado de la crisis de la deuda soberana en toda Europa. Tras un periodo de relativa estabilidad (aunque sin reducciones significativas) durante los años 2017 a 2019, la nueva crisis derivada de la pandemia Covid-19 provocó un nuevo repunte de la deuda, que alcanzó el 27,2% del PIB a finales de 2020. Desde el ejercicio 2021 se viene observando una tendencia a la reducción paulatina de estas cifras, en gran medida -como hemos señalado- por el efecto positivo del crecimiento del PIB.

Otro rasgo de especial interés respecto a la deuda autonómica actual -como venimos señalando en estos *Informes*- es que, en un porcentaje elevado, tiene como acreedor al Gobierno Central, lo que genera un especial riesgo de dependencia. Esta situación tiene su origen en los diversos mecanismos adicionales de financiación que el Estado puso a disposición de las CCAA tras la crisis de 2008 (Plan de Pago a Proveedores, Fondo de Liquidez Autonómica, etc.), que se articularon como créditos del Estado hacia las CCAA para cubrir problemas de liquidez o dificultades para atender los vencimientos de deuda. Dichos fondos de asistencia financiera, a pesar de que surgieron como instrumentos provisionales, se han venido manteniendo en el tiempo, representan un volumen muy elevado de financiación y han mostrado una dinámica creciente en su cuantía. De este modo, en la actualidad, la deuda autonómica contraída con el gobierno central supone el 60,9% del total **(Cuadro no. 24)**.

Cuadro no. 24: Volumen de endeudamiento de las Comunidades Autónomas con el Estado (2012-2023)*



Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2024d). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Como ya indicábamos en *Informes* anteriores, la continuidad en el tiempo de esta situación en la que el Estado es el principal acreedor de la deuda autonómica ha venido generando algunas distorsiones sobre los incentivos, que influyen en el comportamiento deudor de las CCAA.

En primer lugar, las CCAA no han tenido incentivos para volver a una financiación más ortodoxa a través del acceso a los mercados de capitales, puesto que la persistencia de estos instrumentos les ha venido garantizando importantes ventajas, en términos de menores costes y mayor continuidad en su financiación.

En segundo lugar, se han distorsionado los incentivos para un comportamiento responsable en el pago de la deuda, al cambiar el tipo de relación que se establece entre acreedor y deudor. Por un lado, el gobierno central no se comporta como un acreedor privado al uso y tiende a flexibilizar continuadamente las obligaciones de pago con objeto de evitar posibles insolvencias. Por otro lado, las CCAA tienen incentivos a una continuada renegociación de las condiciones, pues tienen una razonable expectativa de mayor flexibilidad por parte del gobierno central.

En tercer lugar, se distorsionan los incentivos relacionados con el funcionamiento eficiente del sistema de financiación. La consolidación en el tiempo de estos instrumentos puede estar incentivando a las CCAA a un limitado ejercicio de su autonomía tributaria para hacer frente a sus necesidades de gasto.[21]

21 Como sabemos, dicho ejercicio es un elemento clave para un funcionamiento eficiente de la descentralización. Un detallado análisis reciente del mismo puede encontrarse en Fuenmayor y

Por último, el elevado volumen de deuda autonómica con el Estado aparece ya como un elemento condicionante de las diferentes negociaciones entre el Estado y las CCAA. La petición al Estado de una condonación total o parcial de esta deuda ha sido ya incorporada en el reciente pacto de investidura para la conformación del gobierno de España por parte de algunos partidos de ámbito nacionalista y es altamente probable que sea uno de los parámetros a considerar en una eventual reforma del sistema de financiación autonómica.[22]

Sobre ese telón de fondo, un análisis pormenorizado por territorios pone de manifiesto que existe una amplia heterogeneidad entre las CCAA. Los **Cuadros no. 25 a 27** incluyen la información disponible sobre el endeudamiento de las distintas CCAA, tanto en términos absolutos como en cifras *per cápita* y con relación al PIB regional. Como en los años anteriores, sólo cuatro comunidades presentan en 2023 niveles de endeudamiento superiores a los 30.000 M€. Son, por este orden, Cataluña (que supera los 80.000 M€), la Comunidad Valenciana (más de 50.000 M€), Andalucía y Madrid. La Comunidad Valenciana y Cataluña ocupan también las primeras plazas en cifras por habitante, con valores por encima de los 10.000€ por persona.

Si la perspectiva utilizada es la relación de la deuda con el PIB regional,[23] la clasificación de las Comunidades varía sustancialmente. Existen varias CCAA con niveles de deuda que se podrían considerar elevados, y superan el 30% del PIB regional, como son la Comunidad Valenciana (42,3 %), Castilla-La Mancha (31,9%), Murcia (31,2%) y Cataluña (31%), que muestran una ligera mejoría respecto a 2022. En el extremo opuesto, destacan Navarra, Canarias, País Vasco, y Madrid, con niveles de endeudamiento que no superan el 15%.[24]

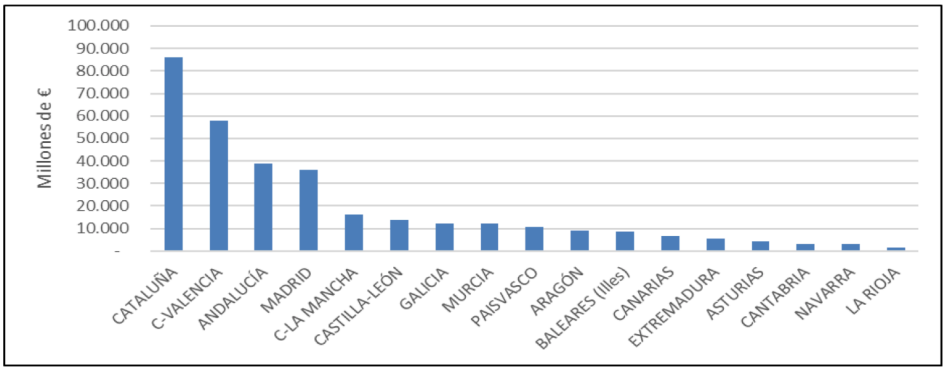
Granell (2024, pp. 267-270). Puede apreciarse que, en cifras agregadas, el saldo recaudatorio de las medidas adoptadas por las CCAA implica una disminución de ingresos tributarios, aun cuando existen importantes diferencias entre los territorios.

22 Inicialmente, las posiciones de partida de cada CCAA respecto a esta condonación eran variadas, dependiendo de su situación concreta, y se planteaban posturas diferentes, que iban desde la necesidad del pago íntegro de la deuda autonómica hasta la posibilidad de condonaciones parciales o totales de dicha deuda. Sin embargo, si se asume un probable escenario en el que el Estado pueda admitir alguna forma de condonación, se abre un amplio abanico de posibilidades, que van desde soluciones asimétricas para determinados territorios con mayor deuda a soluciones más equilibradas en las que todos los territorios, incluso los que no tienen deuda contraída con el Estado, pudieran beneficiarse de la condonación a través de transferencias u otro tipo de compensaciones.

23 Como decíamos ya 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".*

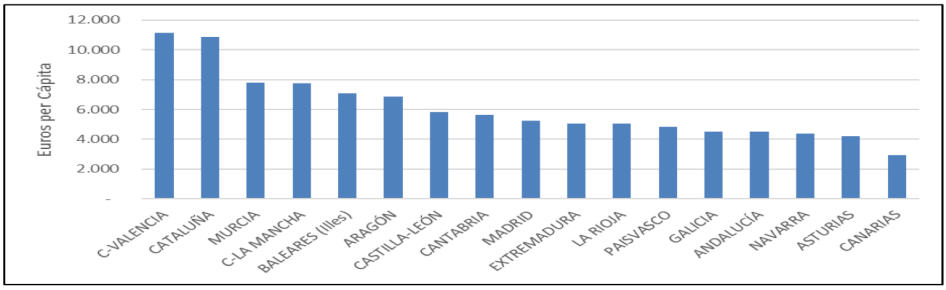
24 Algunos factores relevantes para explicar las distintas situaciones de endeudamiento de las comunidades son la situación de partida antes de la crisis de 2008, su evolución posterior, las decisiones de gastos tomadas, los problemas de una cierta infrafinanciación del sistema y la distinta

Cuadro no. 25: Deuda pública bruta total por comunidades (2023) * (M€)



Fuente: Banco de España (2024e). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

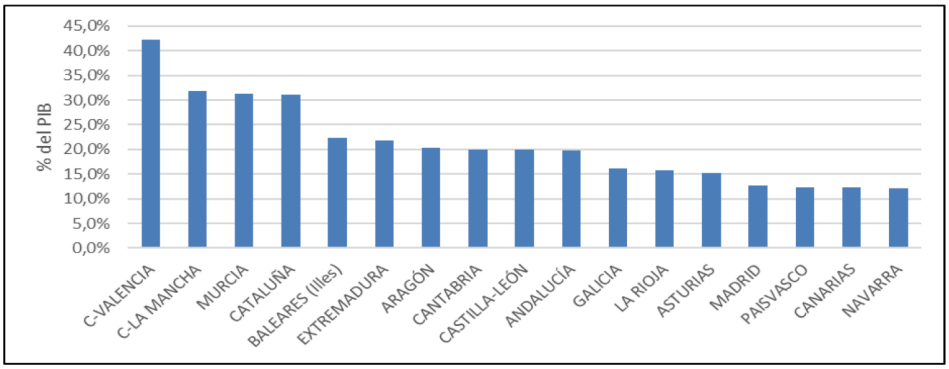
Cuadro no. 26: Deuda pública bruta per capita, por comunidades (2023) * (€)



* s/ Protocolo de Déficit Excesivo
Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2024e) e INE (https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0)

evolución del crecimiento del PIB regional, que -naturalmente- influye de manera determinante en el valor del indicador.

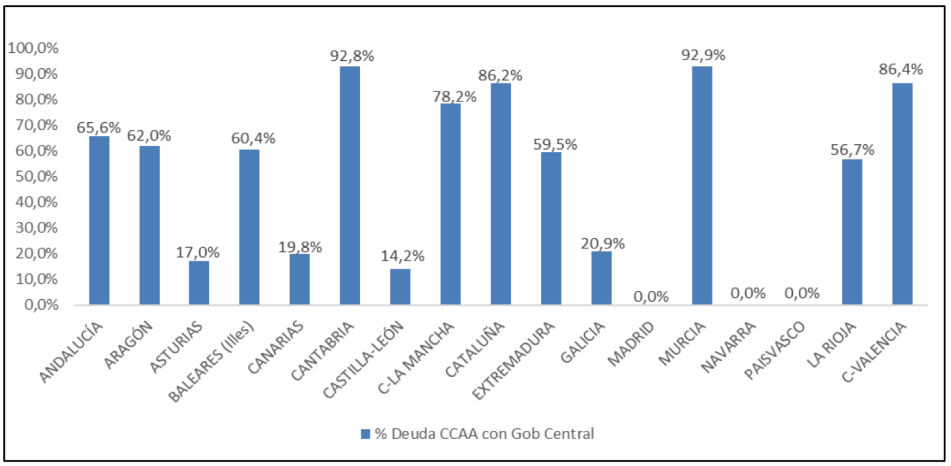
Cuadro no. 27: Deuda pública bruta total por comunidades (2023) * (% PIB)



Fuente: Banco de España (2024f). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

En el análisis pormenorizado por CCAA también se observa un importante grado de heterogeneidad en la dependencia del Estado como acreedor. Según los datos del **Cuadro no. 28**, las CCAA que presentan un mayor porcentaje de deuda con el Estado en 2023 son Murcia (92,9%), Cantabria (92,8%), Comunidad Valenciana (86,4%), Cataluña (86,2%), Castilla-La Mancha (78,2%), Andalucía (65,6%), Aragón (62%) o Baleares (60,4%), a cierta distancia del resto de CCAA. En un grado menor de dependencia se sitúan comunidades como Asturias, Canarias, Castilla-León y Galicia, que presentan valores más reducidos (entre el 14% y el 20%). Por último, cabe destacar las situaciones del País Vasco y Navarra y de Madrid, que no mantienen deuda con el gobierno central (las dos primeras, porque en ningún momento participaron de los mecanismos extraordinarios de financiación, y la última porque liquidó esas deudas en el año 2019).

Cuadro no. 28: Peso de la deuda con el Estado respecto a la deuda total de las CCAA (2023) (%)



Fuente: Banco de España (2024g). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

5. Ante la nueva legislatura: la necesaria perspectiva federal

Los avatares del debate político, tras los procesos electorales desarrollados en 2023 (y, de manera especial, las elecciones generales), han conducido a un comienzo de la legislatura con características diferenciadas. En primer lugar, por la dilatación del proceso de formación del nuevo Gobierno de coalición y, singularmente, por los procesos de negociación de los apoyos parlamentarios del actual Gobierno, con importantes implicaciones -como las vinculadas con la Ley de Amnistía- sobre el debate territorial en España.

En el momento de redactarse estas líneas, tras los nuevos procesos electorales celebrados a lo largo de 2024 en Galicia, el País Vasco y Cataluña, y en vísperas a unas elecciones al Parlamento Europeo, las cuestiones directamente vinculadas con la reforma del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas parecen todavía en una suerte de "estado de hibernación" que -quizá- esté ya próximo a resolverse.

En estas condiciones, puede ser oportuno un repaso -necesariamente apresurado- de algunas de las materias que ocupan el marco de análisis y reflexión alrededor de nuestros debates, junto con algunas consideraciones que -entendemos- condicionan de manera decisiva que su desarrollo aboque a conclusiones fructíferas:

5.1. Cuestiones pendientes y temas controvertidos.

A. ¿Por qué no ha habido reforma?

En ediciones anteriores hemos reiterado el problema de los retrasos permanentes de la reforma del modelo de financiación aprobado en 2009, para el

que se preveía su reforma al cabo de cinco años desde su aprobación.[25] Por nuestra parte, hemos defendido en *Informes* anteriores, junto con la práctica totalidad de las publicaciones especializadas, la necesidad de proceder a esta reforma, después de casi 15 años de funcionamiento.

No obstante, también hemos planteado los avances del modelo de 2009 respecto a los modelos anteriores y, sin justificar las dilaciones, intentamos sugerir que la ausencia de reforma ponía de manifiesto los serios problemas para abordarla y el hecho de que, a pesar de las anomalías del sistema, los resultados de este podían ayudar a comprender que los retrasos de la reforma se acumulasen en el tiempo.[26] La pregunta, en el caso actual, es ¿Por qué no se ha puesto en marcha la reforma del modelo de financiación, después de una demanda tan intensa de las Comunidades y de la opinión especializada?

Son dos las razones principales que pueden explicar la ausencia de reforma, más allá de los pasos dados, especialmente desde 2017, cuando se intentó poner en marcha la reforma y se creó la Comisión de especialistas que presentó un Informe que todavía es de referencia obligada (CERMFA, 2017): Nos referimos, en primer lugar, a la necesidad de lograr acuerdos consensuados y a la imposibilidad de alcanzarlos dado el grado de polarización y enfrentamiento entre los dos grandes partidos políticos de ámbito estatal, a lo que no ayuda el mantenimiento de propuestas contradictorias entre las distintas Comunidades que gobiernan.[27]

---

25 Técnicamente, la Ley 22/2009 se refería, en su Disposición Adicional séptima, a la "Revisión quinquenal" del sistema en los siguientes términos: "*El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema*". El Comité fue creado en el Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiero de 15 de julio, y confirmado en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 22/2009. Mediante el Acuerdo 10/2013, de 18 de diciembre, el Consejo modificó su reglamento de régimen interior para regular las competencias, composición y régimen de actuación del Comité Técnico Permanente de Evaluación, mediante la introducción de un nuevo art. 12, en el que se regulan dichas competencias, composición y régimen de actuación.

En una interpretación estricta, pues, y a pesar de las continuas referencias a la necesaria reforma de la financiación de las comunidades de régimen común, la Ley 22/2009 sólo establece la obligación de que este Comité Técnico elabore cada cinco años un informe sobre las *"posibles modificaciones"* del sistema de financiación, para mejorar la coordinación financiera, *"garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema"*. El retraso en la reforma del modelo de 2009 no sería -en este sentido- un incumplimiento de la ley, aunque sí podría considerarse como tal la inexistencia de los informes quinquenales del Comité Técnico Permanente de Evaluación.

26 Conviene recordar que el modelo de 2001, aprobado en su día como modelo *"definitivo"*, pronto comenzaría a generar problemas y demandas extendidas de reforma, que se produjo ocho **años después.**

27 Tanto el Gobierno del Partido Popular en esa época como el Gobierno Socialista expresaban las dificultades políticas para alcanzar un acuerdo de reforma: Según informaba el diario *El Econo-*

Un segundo motivo para explicar la falta de progreso de la reforma tiene que ver con los problemas asociados al proceso político en Cataluña. Sin entrar en este momento en la genealogía de desencuentros que han abocado a la situación actual,[28] el hecho es que no ha existido una conexión entre el debate técnico y político sobre la reforma y el debate político en y con Cataluña, cuando -históricamente- el protagonismo de ésta ha sido siempre de especial relevancia.[29]

De modo que los problemas que impiden la reforma del modelo son de naturaleza política. Desde un punto de vista técnico, como hemos señalado en *Informes* anteriores, hay múltiples posibilidades de mejora, muchas de ellas recogidas en el Informe de la Comisión de 2017. Desde entonces, además de los esfuerzos puntuales del Comité Permanente de Evaluación y de la recogida de las propuestas de las Comunidades, en 2022 se elaboró el *Informe sobre población ajustada*, en el que se contemplan posibles alternativas de medida de las necesidades de las Comunidades, para ajustar mejor los ingresos, y se han tomado diversas medidas para amortiguar el peso de la deuda de las comunidades con mayores dificultades financieras. En su caso, habrá que revisar la evaluación de las necesidades, ajustar y simplificar, hasta donde se pueda, el sistema de nivelación, armonizar los tributos, revisar el grado de autonomía tributaria de las comunidades, determinar una vía razonable para limitar la dependencia asociada al endeudamiento y acordar un sistema de gestión tributaria más adecuado y consensuado.

Pero las alternativas o las soluciones técnicas no sirven de nada si no hay consensos políticos mínimos, lo que hace especialmente urgente y necesaria la recomposición de los *"puentes del diálogo"* en el debate político democrático y territorial en España (y, de manera muy particular, en el diálogo con Cataluña).

---

mista el 14 de diciembre de 2017, el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, en la celebración del día de la Constitución, señalaba que el deseo del Gobierno era llegar a un consenso lo más amplio posible sobre el sistema de financiación y, para ello, llegar a un acuerdo con el PSOE, algo que también había repetido en varias ocasiones en las últimas semanas el titular de Hacienda. Cinco años después, el 18 de diciembre de 2022, en una contestación del Gobierno a la Senadora Ana González García, del grupo Popular, el Gobierno decía que *"para la consecución de la reforma del SFA se habrá de contar con un amplio consenso con las CCAA en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, sobre todo, será necesario contar con un consenso entre todos los partidos políticos, buscando una mayoría amplia. Se trata, por tanto, de un proceso político de gran complejidad y cuya duración dependerá no solo de las acciones que lleve a cabo el Gobierno, sino también de los consensos que deben alcanzarse, tanto en el seno del CPFF, como en las Cortes Generales".* Las referencias más recientes, en un escenario considerablemente más complicado tras las elecciones generales y autonómicas de 2023, son suficientemente conocidas.

28 Sobre la que nos hemos pronunciado públicamente en otros lugares y momentos, como en estos *Informes* o en Loscos (2013, p. 254ss.).

29 Esta desconexión es, sobre todo, consecuencia y manifestación de una pérdida de diálogo, que tiene como manifestaciones más visibles la reiterada ausencia de representantes de Cataluña en el CPFF y otros órganos de encuentro multilateral, en un clima de desconfianza recíproca.

B. Régimen común vs. Régimen especial: ¿debe extenderse el sistema de concierto?

En *Informes* anteriores hemos mencionado las diferencias que se producen -en cuanto a los resultados de financiación de sus respectivas comunidades- entre los sistemas de régimen común y especial. Se trata de una anomalía que contamina los resultados de equidad del conjunto del sistema de financiación territorial en España, y que afecta igualmente, de manera ineludible, a su eficiencia.[30]

De ahí que periódicamente surjan propuestas (particularmente, en el marco del proceso político catalán, y en el debate sobre la reforma del sistema de financiación) que plantean la extensión o generalización del régimen de concierto, como forma de aproximar una solución a los problemas citados y que, con esa intención, se formulan en ocasiones como sistemas de "concierto económico solidario", que de manera expresa contemplarían incorporar soluciones técnicas a los conflictos de equidad, en un contexto de desigualdades interterritoriales que tienen obvias repercusiones sobre la recaudación fiscal.

Aunque, por tales razones, resulta fácil de comprender la lógica que inspira dichas propuestas, su incorporación en un proceso de reforma (particularmente, si se trata de la reforma de la financiación de las comunidades de régimen común) reviste una complejidad técnica y política que puede resultar de imposible solución en el marco de una legislatura, por la existencia de riesgos que habrán de debatirse con detalle, y probablemente reclamen soluciones alternativas.

C. Bilateralismo vs. Multilateralismo

En línea con estas demandas anteriores, se registra una creciente tensión entre estos dos principios, que son consustanciales a cualquier marco de relaciones intergubernamentales. En el caso de España, no se debe olvidar que el sistema de conexiones establecido en nuestro marco jurídico de referencia es mixto: Se reconoce la importancia de la relación entre la administración central y las autonómicas a través de foros multilaterales, como son las conferencias sectoriales, pero, al mismo tiempo, existen las Comisiones Mixtas de relación entre cada una de las comunidades y el estado central.

La complejidad de estos marcos de relaciones (no solamente en el caso de Cataluña) plantean nuevamente, de manera periódica, la reclamación de que

30 Como es bien conocido, en el terreno teórico no deberían existir problemas para garantizar una equivalencia en los resultados de financiación entre ambos sistemas (por otra parte, exigida por el art. 138.2 de la Constitución). En la práctica, sin embargo, ello requiere que se garantice una correcta estimación de las *necesidades de gasto* de los gobiernos subcentrales (en el sistema de régimen común) o de las *cargas no asumidas* (en el de régimen especial), entre otras cuestiones (como la articulación de la solidaridad y los métodos de cálculo de las transferencias necesarias para el buen funcionamiento de cada sistema, como las de nivelación, o la determinación del cupo o de la aportación), cuya implementación jurídica y operativa es compleja (también, en el terreno político) aunque en modo alguno imposible.

se articulen espacios de encuentro y diálogo bilateral, que en ocasiones se contraponen a los espacios de naturaleza multilateral que les sirven de complemento y contrapeso.

Como en los casos anteriores, el debate sobre la reforma de la financiación territorial habrá de incorporar necesariamente esta doble dimensión.

D. El debate sobre las balanzas fiscales

De nuevo nos encontramos ante un problema en el que las cuestiones técnicas se mezclan, de manera inevitable, con las decisiones políticas. España es, con gran diferencia, el país en el que se han hecho más investigaciones sobre *balanzas fiscales* que, como es bien sabido, son trabajos en los que se trata de estudiar los efectos que generan los ingresos y los gastos públicos en un territorio y durante un período de tiempo acotado. En un país democrático, cuyo objetivo esencial es garantizar el bienestar de la población, cabe esperar que, si los sistemas se rigen por criterios de cierto nivel de redistribución y progresividad, en los territorios más ricos el *saldo fiscal*, es decir, la diferencia entre los gastos y los ingresos, tienda a ser negativo (déficit), mientras que en los más empobrecidos ocurrirá al contrario y, en ellos, el saldo fiscal tenderá a ser positivo (superávit).

La cuestión que se suele plantear, no obstante, no es tanto de signo como de dimensión. Si aceptamos el efecto redistributivo territorial de la acción pública, importa saber si este es excesivo o no, y esto abre una dimensión de contacto con la reforma de los sistemas de financiación, en la que deben revisarse sus mecanismos de solidaridad (sustancialmente, las transferencias de nivelación y de desarrollo), con el consiguiente debate sobre el grado de redistribución interterritorial que se incorpore, y que siempre puede criticarse como insuficiente o como excesivo.

En el caso de España, se trata de una cuestión que planeará sobre el debate de la reforma, puesto que algunos de los problemas que se nos plantean (como la disparidad entre los resultados de financiación de los sistemas de régimen común y especial a que hemos hecho referencia) tienen también un reflejo -como anomalías- en los resultados de cálculo de las balanzas fiscales interterritoriales.

Como en los casos anteriores, resulta imprescindible abordar el conjunto de estos problemas desde el más absoluto rigor técnico,[31] pero asimismo desde un diálogo político leal.[32]

31 El problema básico para medir una cuestión tan compleja es el de los métodos empleados a la hora de realizar estos ejercicios, puesto que existen diferentes opciones metodológicas que deben adoptarse para hacer un análisis riguroso de los saldos fiscales. En España, una mención obligada es el trabajo del IEF (2006), que ofrece el resultado del consenso de una Comisión de Expertos nombrada por el Ministerio de Hacienda, y que se ha convertido en una referencia razonablemente aceptada. Sus resultados para el año 2005 se recogieron en IEF (2008). Un resumen de los problemas y la literatura más relevante hasta esa fecha puede encontrarse en Loscos (2009).

32 El debate ha vuelto a tomar fuerza al calor de las recientes elecciones catalanas y las demandas de un nuevo sistema de financiación. Una muy buena referencia reciente es Lago (2024).

E. Rebajas de impuestos y suficiencia.

Por fin, en el marco de las reflexiones sobre la reforma del sistema de financiación aparece, asimismo, un debate dual que afecta a dos principios tan señalados como los de suficiencia y autonomía. Por una parte, se reclama la necesidad de asegurar una financiación suficiente de los gobiernos autonómicos, en tanto que sobre ellos recaen las principales competencias asociadas con los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar.[33] Por otra, el ejercicio de la autonomía tributaria por parte de los gobiernos autonómicos ha ido acompañado, especialmente en los últimos tiempos, de rebajas de impuestos (en ocasiones, en comunidades que, por otra parte, reclaman una mejor financiación).[34]

Si el hecho de que se tome este tipo de decisiones puede valorarse positivamente en función del principio de autonomía tributaria, no es menos cierto que puede plantear preocupaciones desde una perspectiva de responsabilidad.

5.2. La necesidad de una aproximación pragmática y gradual

Se trata de un conjunto de cuestiones que, antes incluso de entrar en la discusión técnica de las posibles alternativas disponibles para la revisión técnica del sistema de financiación, plantean una notable complejidad y considerables desafíos en el terreno político, con un alcance que puede ir más allá del marco de una legislatura.

Desde ese punto de vista, y dejando momentáneamente de lado la necesidad de restablecer un clima de debate político y territorial en el que se reconstruyan espacios de confianza y consenso, parece obligado resaltar que las soluciones que se implementen (sobre todo, en el corto plazo de una legislatura) han de ajustarse a un marco legal e institucional que -siendo de difícil o incluso indeseable reforma- puede ofrecer posibilidades relativamente amplias para el acuerdo entre posiciones separadas.

Por ejemplo, y ciñéndonos al inventario de cuestiones que acabamos de plantear, no nos parece posible ni deseable elegir entre bilateralismo y multilateralis-

33 En *Informes* anteriores, venimos reiterando que esta pretensión cuenta con un innegable respaldo en la naturaleza de estos servicios como *bienes superiores* (aquellos en los que, según la teoría económica, su demanda se incrementa de manera más que proporcional a medida en que lo hace la renta).

34 En un reciente trabajo, Fuenmayor y Granell (2024) estimaban que el saldo recaudatorio de las decisiones de autonomía tributaria entre las comunidades de régimen común se cifraba -en su conjunto- en una rebaja de 5.719 M€ en 2022 (un 0'5% del PIB, y un 4,8% de los ingresos tributarios). En uso de las capacidades tributarias transferidas, la mayor parte de las comunidades disminuían su recaudación (de manera muy destacada, la Comunidad de Madrid, con un saldo recaudatorio de -6.255M€, un 2,4% del PIB y más de un 26% de su recaudación), mientras que solamente cinco la incrementaban (Cataluña, la Comunidad Valenciana, Baleares, Extremadura y Asturias, algunas de las cuales aprobaron o anunciaron rebajas tras las elecciones de 2023). Los cambios normativos se refieren, junto a los que afectan a la tributación propia, a variaciones en las tarifas y otros elementos de diferentes tributos cedidos o compartidos (como sus mínimos exentos o, en el IRPF, el mínimo personal y familiar o las deducciones en la cuota).

mo. El marco de negociación en el que se plantean las diferentes demandas exige conciliar (en lo jurídico y en lo político) ambas dimensiones, y esta doble exigencia resulta tan obligada como funcional en el diseño constitucional del Estado de las Autonomías, y en cualquier avance que se acuerde en una dirección federal.

Como resulta bien conocido, la Constitución y, en general, los sistemas federales, establecen mecanismos equilibrados de los dos tipos de relaciones. Se trata de proteger a los diversos gobiernos y aceptar una gobernanza compartida, apostando por la cooperación para los asuntos comunes de todos los territorios. El eje central de un modelo federal es la igualdad y la solidaridad entre territorios, una igualdad compleja, que nada tiene que ver con la uniformidad, pues existen las diferencias y hay que recordar que no todas las diferencias son injustas.[35]

Desde este punto de vista, el enfoque bilateral resulta imprescindible en aquellas áreas que resultan de especial importancia para cada Comunidad, o en las que no afectan a todas ellas. Sin embargo, el enfoque multilateral es obligado para las materias comunes (como la salud pública), donde instituciones como los Consejos Interterritoriales o las Conferencias Sectoriales ofrecen una imprescindible coordinación. Sobre todo, este enfoque es necesario para preservar un principio de *unidad en la diversidad*, que asegure que se mantienen los equilibrios y la red de compromisos asumidos por los agentes (al menos, en tanto no se alcancen los acuerdos para su modificación).

Por otra parte, sin plataformas multilaterales eficaces no puede funcionar un sistema federal basado en principios como la lealtad y la solidaridad. Es necesario fortalecer las relaciones horizontales formales o informales, para ir conformando un argumentario consensuado que ayude a superar los problemas coyunturales. El principio de lealtad implica, en cierto modo, ponerse en el lugar del otro para comprender sus posiciones y argumentos, y participar en cualquier negociación significa tener claros los objetivos a conseguir, pero saber aceptar que los acuerdos pueden aparejar la renuncia a una parte de las expectativas iniciales. En todo caso, es importante procurar cambiar el estilo de negociación, porque la satisfacción de la agenda propia no debería perseguirse en contraposición a los objetivos del conjunto.[36]

Consideraciones similares pueden ofrecerse sobre el debate en torno a la posible extensión del sistema de concierto. De nuevo, hemos de reiterar la necesidad de corregir la disparidad de resultados -en términos de financiación por persona ajustada- que separa a las comunidades de régimen especial y de

35 Un argumento adicional a favor de los sistemas multinivel es que la garantía de autogobierno y sus posibilidades de experimentación pueden ser un buen instrumento para mejorar los servicios, las prestaciones y la gestión tributaria, lo que ayudaría a identificar las mejores prácticas, en beneficio de todos los agentes implicados.

36 Desde esta perspectiva, las técnicas de negociación *centradas en principios* suelen considerarse superiores a las *centradas en posiciones*, cuando se trata de alcanzar soluciones de consenso, como se recuerda desde el *Harvard Negotiation Project*, de Fisher y Ury (1981).

régimen común, y cuya permanencia en el tiempo afecta negativamente al debate sobre la reforma de la financiación de estas últimas. Se trata, también, de un problema en el que las soluciones técnicas son viables,[37] pero cuya implementación probablemente exija -además de una negociación política compleja- establecer periodos transitorios dilatados que aseguren su corrección gradual.

Pero, además, entendemos que las alternativas que se presentan en el debate (y, nuevamente, sin entrar ahora en el terreno de su deseabilidad) no ofrecen una viabilidad técnica y política mayor, que permitiese su implementación en el marco de una sola legislatura: Las propuestas de extensión a Cataluña de un *concierto solidario*, en el que desde la Administración tributaria de la Generalitat se asumiera la recaudación de la totalidad de los tributos, requeriría -en sus escenarios más favorables- de procesos de implantación dilatados en el tiempo,[38] incluso haciendo abstracción de su complejidad técnica y política. La alternativa de una *Administración tributaria integrada* (como la propuesta por la Comisión de Expertos en CERMFA, 2017) suscita un consenso técnico y político mucho mayor,[39] pero su desarrollo en el tiempo -nuevamente- demandaría un proceso de implementación de alcance muy superior al de una sola legislatura.

Desde nuestro punto de vista, sería más viable y funcional poner el acento en la gestión tributaria y apostar por una mayor participación de las comunidades en la gestión de los tributos. En ese sentido, puede ser útil poner en marcha el Consorcio recogido en el art. 204.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), y explorar las vías de colaboración estrecha que permite entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Cataluña. Sin infravalorar las dificultades que habrían de afrontarse, su vinculación con el desarrollo del Estatuto ofrece una base de partida que facilitaría considerablemente su puesta en marcha, y la flexibilidad que caracteriza la figura del Consorcio permitiría su implantación gradual, imprescindible en un ámbito tan delicado, pero asimismo deseable en tanto haría más fácil el desarrollo de las relaciones de confianza entre las dos administraciones -con la generación de muy importantes sinergias- en el camino hacia

37 Como hemos indicado en otras ocasiones, se trata -fundamentalmente- de problemas que se refieren al cálculo del cupo o de la aportación, de gran complejidad técnica pero sin implicaciones de dimensión constitucional. En lo que a la incorporación a este cálculo de los mecanismos de nivelación, debe recordarse también que la solidaridad interterritorial ya está asumida como carga general del Estado, e incorporada a los cálculos del cupo y la aportación en lo que se refiere a los Fondos de Compensación Interterritorial (en su momento -cuando solamente existía autonomía de gasto- el único mecanismo expreso de solidaridad del sistema). Por tanto, la incorporación de las transferencias de nivelación (imprescindibles tras la extensión de la autonomía al ámbito de los ingresos públicos) no debería plantear tampoco problemas de principio, pese a su ineludible complejidad técnica y política.

38 Como, por otra parte, se admite expresamente en algunas de las propuestas.

39 Entre otros motivos, porque conjura el importante riesgo de fragmentación de la AEAT que suele asociarse con otras alternativas.

"transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña" contemplado en el art. 204 EAC (con un horizonte -de nuevo- de alcance superior a una legislatura).[40]

Las nuevas propuestas de cálculo de balanzas fiscales nos merecen consideraciones análogas. Se trata de ejercicios de gran complejidad técnica,[41] y cuya utilidad para mejorar nuestro conocimiento de los efectos territoriales de las políticas públicas -que incluye la detección de anomalías como las mencionadas en el epígrafe anterior- nos parece fuera de toda duda. Sin embargo, esta utilidad depende decisivamente de que el rigor exigible a dichos trabajos vaya acompañado de su utilización leal y rigurosa en el debate político, evitando algunos de los excesos que conocimos en periodos anteriores. Desde este punto de vista, la decisión de hacer pública la información más actualizada para el desarrollo de estos cálculos[42] nos parece un esfuerzo de transparencia tan obligado como digno de reconocimiento.

Por fin, y en relación con el debate sobre la suficiencia, las rebajas impositivas suelen justificarse en la idea de que se trata de la vía más adecuada para estimular la actividad de inversión y consumo de las empresas y las familias, e incrementar así el crecimiento económico. Es preciso recordar, sin embargo, que esa reacción no está asegurada y, por otro lado, que hay importantes carencias de servicios y prestaciones públicas, que las comunidades se quejan de insuficiencia de recursos y, sobre todo, que -cuando se comienza a hablar de reforma- suelen demandarse nuevos recursos o se exigen del gobierno central compensaciones ante las situaciones de déficit o insuficiencia de recursos.[43]

Desde este punto de vista, consideraciones aún relativamente recientes, formuladas desde organismos internacionales (en el marco de la respuesta a

40 La generación de estas relaciones de confianza y colaboración es, por otra parte, una exigencia y condición de posibilidad para cualquiera de las propuestas alternativas.

41 Como es bien sabido, las cuestiones principales que afectan a los resultados obtenidos tienen que ver con tres cuestiones básicas:

1. La disponibilidad de información territorializada suficiente de cada uno de los programas de ingresos y gastos públicos y el conocimiento detallado de las instituciones del sector público en los diversos niveles de gobierno.
2. Las decisiones metodológicas que deben tomarse en los estudios de incidencia.
3. La interpretación de los saldos territoriales y la adecuada justificación del resultado por el que opta el decisor político.

Estas dificultade hacen preciso que se extreme la prudencia en la interpretación de los saldos, así como en la búsqueda de soluciones técnicas y políticas para las anomalías que se pongan de manifiesto (cfr. Loscos, 2009). Consideraciones similares pueden formularse en relación con los problemas asociados a las llamadas "deudas históricas".

42 A través de la página *web* del Instituto de Estudios Fiscales, en https://www.ief.es/investigacion/saldosFiscales.vbhtml

43 Es importante, en todo caso, conocer con más detalles las implicaciones de las rebajas impositivas y, como se suele demandar de la acción de la administración central, la eficacia y eficiencia debidas en el manejo de los servicios y prestaciones públicos financiados con estos recursos.

la crisis Covid-19)[44] o desde el propio Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la reforma tributaria de 2022 (CPE-LBRT, 2022) señalan la necesidad de mantener una capacidad fiscal que permita dar respuesta a los diferentes desafíos que pueden afrontar las Administraciones públicas, en sus diferentes niveles,[45] y la importancia que puede revestir -de cara a ello- un fortalecimiento de la imposición patrimonial.[46]

5.3. La necesidad de una perspectiva federal

La situación actual de intensa descentralización en España, en un contexto de creciente globalización y de apuesta decidida por Europa para conseguir el papel protagonista que le corresponde en el escenario internacional, es una buena ocasión para conformar una propuesta federal que vaya más allá de la reforma de la financiación autonómica. Esta propuesta parte, de forma natural, del Estado de las Autonomías y los avances logrados a lo largo de los años, y se proyecta al horizonte europeo (que forma ya parte, como un nivel de gobierno más, de la estructura institucional de los países de la Unión). La experiencia de autogobierno de más de cuarenta años, y la proximidad de las autonomías a las preferencias de los ciudadanos, han permitido aumentar la calidad de las políticas públicas, disminuir los costes de su provisión, experimentar soluciones diferentes, innovar y competir, trasladando las mejores experiencias de unos territorios a otros.

A pesar de las reticencias y prejuicios existentes en España sobre el federalismo, es necesario recordar que este sistema de gobierno defiende abiertamente la neta superioridad ético-política de la convivencia de diversos territorios en el seno del mismo sistema, en un proyecto de tolerancia, lealtad, confianza y respeto mutuo. Además, el federalismo defiende la igualdad entre ciudadanos (no uniformidad en prestaciones y medios de financiación) y la solidaridad entre comunidades. Es preciso recordar, por otra parte, que el federalismo promueve sus propias pasiones políticas, anteponiendo la empatía al resentimiento entre comunidades, la generosidad a visiones cerradas y egocéntricas, el respeto a la diversidad a las visiones centralistas y autoritarias, o la apuesta por la negociación y el pacto a la imposición de decisiones políticas de una parte de la población a otra, o la polarización y el enfrentamiento como norma política.

Y esa visión federal, tan extendida en el mundo, puede servir para estimular la reforma de la financiación, máxime si, como planteábamos en el *Informe* anterior, no se puede aceptar como inevitable una situación en la que el consenso verbal entre quienes ostentan responsabilidades de gobierno es

44 Cfr. FMI (2021).

45 Entre ellos, y para recordar expresamente una dimensión federal supraestatal, los que plantea la necesidad de *autonomía estratégica* de la Unión Europea, que hemos abordado en Díaz Pulido, Loscos y Ruiz-Huerta (2024).

46 Véase también OCDE (2018).

unánime en cuanto a la necesidad y urgencia de la reforma, pero no se acompaña de los esfuerzos de reflexión y negociación (ciertamente de gran complejidad) que serían precisos para conducirla a buen término.

Los acontecimientos excepcionales que ha vivido la sociedad española los últimos años, desde la pandemia hasta la guerra de Gaza y las tensiones inflacionistas, obligan a pensar la respuesta que deben dar nuestras instituciones ante los desafíos del presente, y su forma de financiación. Como también se señalaba hace un año, hay elementos de las crisis vividas que reclaman un protagonismo creciente de la Hacienda central y de la Hacienda Europea, al menos en las funciones "tradicionales" de coordinación, redistribución y -sobre todo- estabilización, de especial importancia en el marco de la integración europea y de la necesidad de dar una respuesta eficaz a los bienes públicos globales (como la salud, o la protección frente al riesgo climático o los excesos de la digitalización).

Pero, por otra parte, han aumentado sensiblemente las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar (sanidad, educación, servicios sociales y atención a la dependencia) que se demandan como derechos subjetivos de la ciudadanía y que, en consecuencia, deben ser adecuadamente atendidos. Todo ello exige cuantificar los recursos necesarios para atender todas estas funciones, y su reparto entre los diferentes niveles de gobierno. La máxima transparencia sobre recursos disponibles y su distribución debe informar adecuadamente los procesos de negociación.

Respecto a la propia reforma del modelo de financiación, las asignaturas pendientes, como hemos reiterado en las líneas anteriores y en los *Informes* precedentes, son el aseguramiento de un cierto nivel de suficiencia de los diversos niveles de gobierno, mediante una revisión/evaluación en profundidad de los servicios y prestaciones públicas; la reforma -con perspectiva territorial- del sistema impositivo, estudiando la posibilidad efectiva de la llamada corresponsabilidad colegiada y los procedimientos de gestión compartida de las principales figuras tributarias.

Desde otro punto de vista, el desarrollo del modelo en clave federal hace necesaria la búsqueda de vías para asegurar la convergencia entre el modelo de régimen común y el foral. En ese sentido, la extensión de las cargas no asumidas (en las comunidades de régimen especial) o la adecuada medición del cupo o la aportación serían elementos para valorar en esa dirección.[47]

Y en relación con los aspectos más concretos del modelo de régimen común, sería necesario simplificar -hasta donde sea posible- los instrumentos

47 Como indicamos en el *Informe* anterior, en 2022 y 2023 se han introducido modificaciones en el marco legal de estas Comunidades, para -entre otros aspectos- adecuarlo a la reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido llevada a cabo para transponer diversas Directivas comunitarias e incorporar las nuevas figuras tributarias creadas desde 2020. Como indicábamos, las reflexiones que sugerimos habrán, probablemente, de posponerse hasta negociaciones posteriores.

de autonomía, nivelación y transparencia, para ayudar a resolver la insuficiencia de algunas comunidades y determinar vías de salida para las situaciones más graves de endeudamiento. Adicionalmente, fortalecer la responsabilidad fiscal de las comunidades, intentando evitar la competencia fiscal a la baja en los impuestos patrimoniales y sobre la renta personal.

Dos cuestiones adicionales son, por un lado, la reforma de los mecanismos de desarrollo regional y, más particularmente, de los Fondos de Compensación Interterritorial. Aunque, en sentido estricto, se trata de instrumentos que se sitúan fuera del modelo de financiación, pueden contribuir a limitar las dificultades de convergencia regional que se están produciendo entre las comunidades, además de comprometer más, en este ámbito, a las comunidades de régimen especial (que aceptan pacíficamente su naturaleza de *carga no asumida* y que simboliza, mejor que cualquier otro instrumento, la contribución de estas comunidades a la solidaridad territorial).

El último punto se refiere al fortalecimiento de los mecanismos institucionales (Senado, Consejo de Política Fiscal y Financiero, Conferencia de Presidentes), elementos esenciales de cualquier sistema federal y, con carácter más específico, la potenciación de la gestión tributaria territorializada, a través de alguna de las vías que se vienen proponiendo. Por fin, y naturalmente, la invitación a los partidos políticos para que, en coherencia con sus demandas generalizadas de reforma del sistema de financiación, comiencen a negociar sobre los puntos nucleares del cambio exigido, pensando en el bienestar de la sociedad a lo largo de las próximas décadas.

REFERENCIAS

AIReF [Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal] (2024): *Informe sobre los Presupuestos Iniciales de las Administraciones Públicas 2024* (Informe 2/24, 11 abril). Madrid: AIReF. Accesible en internet: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/04/PRESUPUESTOS-INICIALES/Informe-Presupuestos-Iniciales-2024.pdf

Banco de España (2024a): *Informe Anual 2023*. Madrid: Banco de España. Accesible en internet: https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf

Banco de España (2024b): "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, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuaapp.html, y en https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1106.pdf

Banco de España (2024c): "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, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuaapp.html , y en https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1107.pdf

Banco de España (2024d): "Deuda PDE por Comunidades Autónomas, por instrumentos (Cuadro 13.7 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, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuaapp.html, y en https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1307.pdf

Banco de España (2024e): "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/SistemasFinanciacionDeuda.aspx?report=383#tabla122, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html, y en https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1309.pdf

Banco de España (2024f): "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, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html, y en https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1310.pdf

Banco de España (2024g): "Deuda PDE por Comunidades Autónomas. Resumen general (Cuadro 13.6 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, en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_deuccaa.html, y en https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1306b.pdf

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

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

Del Pino, Eloísa y Rubio, Mª Josefa *(Dirs.)* (2024): *Los Estados del Bienestar en la encrucijada – Políticas sociales en perspectiva comparada* (3ª ed.). Madrid: Tecnos.

Díaz Pulido, José Manuel; Loscos, Javier y Ruiz-Huerta, Jesús (2024): "Evolución de la política fiscal y los sistemas fiscales: De la limitación del Estado a la financiación del bienestar", cap. XIX en Del Pino y Rubio *(dirs.)* (2024), pp. 463-500.

EUROSTAT (2024): "Data browser: Government deficit/surplus, debt and associated data (gov_10dd_edpt1)" *(last update: 22/04/2024 23:00)*, en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1/default/table

Ferri, Jaime *(dir.)* (2013): *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch – INAP.

Fisher, Roger y Ury, William (1981): *Obtenga el sí: El arte de negociar sin ceder*. Barcelona: Gestión 2000, 1998.

FMI [Fondo Monetario Internacional] (2021): *Fiscal Monitor: A Fair Shot*, april. Accesible en internet: https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021.

Fuenmayor, Amadeo y Granell, Rafael (2024): "Desigualdades territoriales de las políticas fiscales y la reforma fiscal ecológica", en Salido y Ruiz-Huerta *(dirs.)* (2024), pp. 261-286.

GdE [Gobierno de España] (2023): "III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación" *(Presentación Power Point, 16 de febrero)*, en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-02/16022023_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion_presentacion.pdf.pdf

GdE-PRTR [Gobierno de España – Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia] (2023a): *IV Informe de evolución del Plan de*

Recuperación – Diciembre 2023. Accesible en internet: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-12/21122023_IV_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion_completo_0.pdf

GdE-PRTR [Gobierno de España – Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia] (2023b): "Avances en la ejecución del Plan de Recuperación" *(Presentación Power Point)*. Comisión Mixta *(21 diciembre)*. Accesible en internet: https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-12/21122023_IV_Informe_de_Ejecucion_del_Plan_de_Recuperacion_presentacion.pdf

GdE-PRTR [Gobierno de España – Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia] (2024): "Datos periódicos de ejecución del Plan" *(actualización 31 enero)*. Accesible en internet: https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan

IEF [Instituto de Estudios Fiscales] (2006): *Informe sobre metodología de cálculo de las balanzas fiscales*. Madrid: IEF, 2008. Accesible en internet: https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/gabineteministro/varios/metodologia_balanzasfiscales.pdf

IEF [Instituto de Estudios Fiscales] (2008): "Las balazas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas centrales 2005". Accesible en internet: https://web.archive.org/web/20111104160948/http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/BalanzasFiscalesCCAA.pdf

IGAE [Intervención General de la Administración del Estado] (2024a): *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] (2024b): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional y detalle por comunidad autónoma – Año 2023*. 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] (2024a): "Índice de Precios de Consumo (IPC) - Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) - Diciembre 2023", *Notas de Prensa* (12 enero), en https://www.ine.es/dyngs/Prensa/IPC1223.htm

INE [Instituto Nacional de Estadística] (2024b): "Índice de Precios de Consumo (IPC) - Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) - Abril 2024", *Notas de Prensa* (14 mayo), en https://www.ine.es/dyngs/Prensa/IPC0424.htm

INE [Instituto Nacional de Estadística] (2024c): "Encuesta de Población Activa (EPA) - Cuarto trimestre de 2023", *Notas de Prensa* (26 de enero), en https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EPA4T23.htm

Lago Peñas, Santiago (2024): "Balanzas fiscales, otra vez", *El País* (20 marzo), en https://elpais.com/espana/2024-03-20/balanzas-fiscales-otra-vez.html

López Thomaz, Paula (2016): *Evaluación del modelo de financiación de las CC.AA. 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

Loscos, Javier (2009): "Balanzas fiscales territoriales: perspectiva general y experiencia en España", *Información Comercial Española*, no. 848, pp. 89-114. Accesible en internet: https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1241/1241

Loscos, Javier (2013): "Los sistemas de financiación", cap. V en Ferri *(dir.)* (2013), pp. 181-267.

MH [Ministerio de Hacienda] (2024a): *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] (2024b): "Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2023" *(Presentación Power Point, 21 de marzo)*, en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2024/ESTADISTICAS/21-03-24-PRESENTACION-EJECUCION-PRESUPUESTARIA-AAPP-2023.pdf

MH [Ministerio de Hacienda] (2024c): "Cierre ejecución Presupuestaria: España supera todas las previsiones y cierra 2023 con un déficit público del 3,66% del PIB", *Nota de Prensa* (21 de marzo), en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Pren-

sa/2024/ESTADISTICAS/21-03-24-NP-CIERRE-EJECUCION-PRESUPUESTARIA-2023.pdf

MHFP [Ministerio de Hacienda y Función Pública] (2023a): "El Gobierno asigna a las CCAA 1.247 millones de euros para atender las necesidades pendientes de financiar del déficit de 2022", *Nota de Prensa* (15 de diciembre), en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2023/S.E.HACIENDA/15-12-23-NP-CDGAE-REPARTO-FONDO-DE-FINANCIACION-EXTRA-FLA-II-Y-PRIMER-TRIMESTRE-2024.pdf

MHFP [Ministerio de Hacienda y Función Pública] (2023b): "Hacienda ha pagado 123.356 millones de euros a las Comunidades Autónomas en concepto de entregas a cuenta durante 2023, un 11% más que en 2022", *Nota de Prensa* (27 de diciembre), en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2023/S.E.HACIENDA/27-12-23-NP-ENTREGAS-A-CUENTA-DICIEMBRE-2023.pdf

OCDE (2018): *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD.* Tax Policy Studies 26 https://doi.org/10.1787/9789264290303-en,

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.

Salido, Olga y Ruiz-Huerta, Jesús *(dirs.)* (2024): *VI Informe sobre la Desigualdad en España 2024: Los efectos de las transiciones demográfica, climática y digital en la desigualdad*. Madrid: Fundación Alternativas. Accesible en internet: https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2024/05/IDES_2024-3.pdf