

# Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica en España: diagnóstico y terapia

*Towards a new model of regional financing in Spain: diagnosis and therapy*



**Juan José Rubio Guerrero**  
Catedrático de Hacienda Pública  
Universidad de Castilla-La Mancha.  
juanjose.rubio@uclm.es  
@Juanjo\_rubiog  
ORCID: 0000-0002-6317-3254

#### **Cómo citar el artículo**

Rubio Guerrero, Juan José (2024): «Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica en España: diagnóstico y terapia». *Revista Más Poder Local*, 56: 105-127. <https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.172>

## Resumen

En este trabajo se trata de abordar un conjunto de cuestiones centrales, que deben considerarse a la hora de una revisión integral del Sistema de Financiación Autonómica (Regional) de Régimen Común (SFRC) en España. Se plantean dos objetivos fundamentales: en primer lugar, realizar una revisión del modelo de financiación autonómica aplicado en España en los últimos años, desde los principios de eficiencia, responsabilidad, esfuerzo fiscal, equidad y solidaridad interterritorial y, en segundo lugar, proponer nuevos esquemas de financiación autonómica, que permitan superar las limitaciones, inconsistencias y problemas que se derivan del actual modelo de financiación regional, como consecuencia de su evolución y de las presiones políticas, en función de la posición relativa de los recursos financieros asignados territorialmente.

### Palabras clave

Hacienda pública; federalismo fiscal; financiación regional; España.

## Abstract

*This paper seeks to address a set of central issues, which must be considered in a comprehensive review of the Autonomous (Regional) Financing System of the Common Regime (SFRC) in Spain. Two fundamental objectives are proposed: firstly, to carry out a review of the regional financing model applied in Spain in recent years from the principles of efficiency, responsibility, fiscal effort, equity and interterritorial solidarity and, secondly, to propose new regional financing schemes, which allow overcoming the limitations, inconsistencies and problems arising from the current regional financing model as a result of its evolution and political pressures depending on the relative position of the financial resources allocated territorially.*

### Keywords

*Public finance; fiscal federalism; regional financing; Spain.*

Código JEL: H7; H73.

## 1. Introducción

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común tiene tres elementos básicos:

- El primero es un reparto de competencias y bases tributarias entre administraciones que determina la capacidad fiscal bruta de las comunidades autónomas y su margen para subir o bajar los impuestos que les han sido cedidos.
- El segundo es una fórmula de necesidades de gasto que describe cómo habrían de repartirse los recursos disponibles entre territorios para que todos ellos pudieran financiar unos servicios similares. Esta regla se instrumenta a través del cálculo de una variable de población ajustada que corrige la población real de cada territorio, a efectos de muchos de los cálculos que exige el Sistema de financiación autonómica de Régimen Común (SFRC), con el fin de adecuarlos a una estructura económica y social correlacionada con el tipo de servicios a proveer y los costes derivados de tal provisión.
- El tercero incorpora una serie de transferencias redistributivas que fluyen horizontalmente (entre comunidades autónomas) y verticalmente (de la Administración Central hacia las autonomías) cuyo principal objetivo es el de aproximar los recursos con los que cuentan territorios con distintos niveles de renta para prestar los servicios de su competencia –o lo que viene a ser lo mismo–, el de reducir las discrepancias existentes entre la capacidad fiscal de cada territorio y sus necesidades de gasto.

El Gobierno decidió, durante la anterior legislatura, iniciar de forma cautelosa los trabajos para la reforma del SFRC, con una propuesta para la revisión del cálculo de la población ajustada<sup>1</sup>, con el fin de ajustarse a los nuevos patrones de demanda y provisión de servicios públicos competencia de las comunidades autónomas. Por tanto, no se ha abordado todavía el reparto efectivo de los recursos del sistema, a través de una revisión integral del sistema de financiación autonómica, obsoleto y pendiente de reforma desde hace ya diez años, sino de una fórmula de reparto a instancia del gobierno que, sin embargo, tendría efectos importantes sobre la distribución real de la financiación, a través de los mecanismos redistributivos del sistema, generando, tal y como estaba planteada, ganadores y perdedores en esta nueva reasignación, lo que provocó una contestación general por parte de las CC.AA., y su congelación en espera de nuevos consensos políticos que hagan posible una reforma integral del modelo en esta nueva legislatura.

Por ello, en este trabajo, pretendo ir más allá de la mera consideración de fórmulas de reparto ideal, a través de una revisión del parámetro «población

---

1. El Ministerio de Hacienda y Función Pública remitió con fecha 3 de diciembre de 2021 a todas las CC.AA. un documento para iniciar el debate sobre la reforma de la financiación autonómica, donde se recoge una propuesta de cálculo de población ajustada, una de las variables esenciales del modelo de financiación a la hora de determinar el Reparto de los recursos en función de circunstancias demográficas, sociales y territoriales.

ajustada», y abordar un conjunto de cuestiones centrales que deben considerarse a la hora de una revisión integral del SFRC, con el objetivo de proceder a una reconfiguración del modelo de financiación autonómica aplicado en España en los últimos años, desde los principios de eficiencia, responsabilidad, esfuerzo fiscal, equidad y solidaridad interterritorial, tratando de definir nuevos esquemas de financiación autonómica, que permitan superar las limitaciones, inconsistencias y problemas que se derivan del actual modelo de financiación, y que para algunas comunidades condiciona y compromete la capacidad de diseñar políticas fiscales propias con el fin de estimular la actividad económica y favorecer el crecimiento económico y social, tanto de aquellos territorios como del conjunto del Estado.

Pero, ¿por qué tanto interés en revisar el modelo de financiación autonómica en estos momentos? Desde diferentes instancias se ha puesto de manifiesto que la actual deriva del Estado autonómico, que se ha caracterizado por una amplia descentralización del gasto, pero una limitada corresponsabilidad en el ámbito de los ingresos públicos, ha conducido a la necesidad de un «replanteamiento integral del modelo de financiación» debido a que el actual ha sido excesivamente costoso, lo que ha provocado un aumento relevante del gasto público autonómico, en general falta de coherencia por la dinámica del *statu quo* financiero y las modulaciones que se han introducido en las sucesivas revisiones, e inadecuado para satisfacer las aspiraciones de algunos territorios en materia de autogobierno.

Para justificar este diagnóstico, voy a tratar de analizar los instrumentos financieros del modelo vigente, para hacernos finalmente algunas preguntas sobre el futuro por el que debe transitar, a modo de terapia del modelo.

## 2. La financiación autonómica en el modelo de 2009: suficiencia, nivelación vertical y horizontal.

En primer lugar, se abordará el grado de cumplimiento del modelo, desde la perspectiva de la suficiencia y la nivelación tanto vertical como horizontal, como uno de los objetivos fundamentales de la reforma del sistema de financiación autonómica realizada en 2009 a la hora de reforzar la suficiencia financiera del conjunto de competencias asumidas por las CC.AA. Con este fin se reforzó, principalmente, el Fondo de Suficiencia Global mediante la dotación de recursos adicionales, junto con nuevos instrumentos como los Fondos de Convergencia o la aportación adicional del Estado al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales en 11.000 millones de euros.

### 2.1. Suficiencia financiera y nivelación vertical: desequilibrio estructural de las CC.AA.

La primera pregunta que debemos hacernos para valorar el principio de suficiencia financiera es hasta qué punto resulta adecuada la relación existente entre ingresos y gastos de la Administración Central y de las CC.AA. La con-

clusión general es la insuficiencia de recursos de las CC.AA. que deriva en un desequilibrio vertical a favor del Estado, de manera que la descentralización de los ingresos es menor que la operada en los gastos, por lo que existe un déficit estructural en la financiación autonómica.

Adicionalmente, si tomamos como referencia el año 2010, año en el que se produce la integración total de los recursos adicionales al Modelo, en muchas CC.AA. se ha producido una intensa caída en la recaudación tributaria, especialmente en aquellos tributos vinculados al sector inmobiliario<sup>2</sup>, por lo que la estructura de tributos cedidos a las CC.AA., de fuerte carácter procíclico, no ha permitido compensar, a través de actuaciones discrecionales, el desplome de los ingresos fiscales en tributos compartidos, asociados a la crisis económica. Sin olvidar que las transferencias del Modelo han experimentado un crecimiento insuficiente que no compensa la bajada en los rendimientos de los tributos del Estado.

En consecuencia, se puede colegir que la adecuación del modelo al principio de suficiencia, en la vertiente de ingresos, no se ha conseguido, aunque no está claro si es consecuencia directa del funcionamiento del modelo, o se debe a que el modelo ha desplegado unos efectos imprevistos e indeseables en una situación crítica de la coyuntura económica española.

Si enfocamos la nivelación vertical desde la perspectiva del gasto, es constatable, desde 2010 y durante el período de crisis financiera, un aumento generalizado en los gastos en sanidad<sup>3</sup> y educación<sup>4</sup> a nivel del conjunto de las CC.AA., aunque con dimensiones dispares.

Este ajuste se ha producido por la rigidez o, incluso, la presión al alza de este tipo de gastos que constituyen la columna vertebral de los presupuestos comunitarios. En definitiva, si comparamos los gastos en los que han incurrido las CC.AA. con los recursos procedentes del sistema de financiación, para verificar si éste ha aportado recursos suficientes para la financiación de las competencias autonómicas, podemos concluir que el sistema no ha garantizado este principio, pues la distribución de los ingresos recaudados se ha hecho dotando, proporcionalmente, al Estado de mayores recursos que a las CC.AA. para el ejercicio de sus competencias.<sup>5</sup>

Este efecto ha sido de cierta gravedad en algunas CC.AA. donde los recursos del sistema apenas han llegado para financiar los gastos en sanidad y educación, y que, gran parte de esa insuficiencia estructural, se debe a una incorrecta evaluación dinámica de los costes de la sanidad a la hora de establecer su financiación en el momento de cesión de esta competencia. Esta infrafinanciación ha sido una de las causas determinantes del incremento significativo de la deuda y de los gastos financieros de algunas CC.AA. Este efecto se ha visto agravado por el envejecimiento de la población en todo el

---

2. Ver Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español. Dirección General de Tributos. En: [www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es)

3. Ver Sanidad en datos. Sistema de Información Sanitaria. Financiación y Gasto Sanitario. En: [www.sanidad.gob.es](http://www.sanidad.gob.es)

4. Ver Estadística de Gasto Público en Educación. Consulta Histórica. En: [www.ine.es](http://www.ine.es).

5. Ver Instituto de Estudios Fiscales (2018: 30-33).

territorio nacional y puede resultar prohibitivo en un futuro próximo si no se adoptan las medidas financieras adecuadas.

En cualquier caso, el problema real de la insuficiencia financiera, en nuestra opinión, ha estado supeditado a las restricciones presupuestarias de cada momento, de manera que el método utilizado para la fijación de las necesidades de financiación se ha basado en un sistema de reparto de los recursos disponibles y no en un sistema de financiación de necesidades, lo que ha supuesto que, ante la caída recaudatoria, el modelo haya sido insuficiente para financiar las necesidades reales autonómicas, situación agravada por la ausencia de mecanismos de garantía financiera dinámica y la incapacidad de utilizar instrumentos fiscales propios debido al alto componente procíclico.

Mientras que el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) no ha generado graves distorsiones en el funcionamiento del modelo, el Fondo de Suficiencia Global ha generado perturbaciones graves ajenas a sus objetivos ya que se articuló como un instrumento cuyo objetivo era asegurar la financiación de todas las competencias de forma que las pudieran desarrollar íntegramente con carácter dinámico. Además, pretendía mantener el *statu quo* financiero de todas las CC.AA. La realidad ha sido que ha generado una enorme dispersión en la financiación per cápita entre CC.AA., sin argumentos lógicos, y solo ha permitido mantener el *statu quo* nominal para todas las CC.AA. Entre los problemas más reconocibles de este fondo se encuentra la inestabilidad derivada de los ajustes que se han producido como consecuencia, básicamente, de las revisiones por variaciones en los tipos impositivos del IVA y de los Impuestos Especiales, así como de los Ingresos Tributarios del Estado.

## 2.2. Equidad interterritorial y nivelación horizontal

Como segundo gran objetivo clave del modelo se invocó el refuerzo de la equidad en la financiación de las CC.AA. y la reducción de las diferencias que pudiera haber entre ellas, con el fin de contribuir a una nivelación financiera horizontal de las CC.AA.

Para ello se articularon varios fondos cuyas características se repasan a continuación.

### 2.2.1. Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales

El primer fondo y principal pilar del vigente modelo de financiación es el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, cuyo objetivo es garantizar que los recursos financieros para la prestación de servicios básicos del estado de bienestar sirvan para que estos puedan ser prestados en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos. Para garantizarlos se ha previsto una actualización anual tanto de los recursos como de las necesidades de gasto, de forma «sui generis».

Hay cierto consenso en señalar que este fondo cumple razonablemente bien el principio de nivelación horizontal, al establecer patrones de reparto

de financiación per cápita bien ordenados en función de la capacidad tributaria de los territorios, pero esta nivelación se pierde al entrar en juego el resto de los fondos, siendo especialmente grave la distorsión que genera el Fondo de Suficiencia Global en la ordenación de recursos en financiación per cápita entre CC.AA.

En todo caso, y consecuencia de la coyuntura económica crítica por la que ha atravesado el país durante los años de vigencia del modelo, con dos graves crisis de diferente naturaleza, una financiera y otra sanitaria con efectos presupuestarios graves, se observa que los gastos realizados por las CC.AA. asociados a los Servicios Públicos Fundamentales, han excedido de la dotación total del fondo, lo que significa una insuficiente dotación para la consecución de la finalidad antes citada.

Por esta razón, parece lógico la existencia de una garantía mínima en la financiación de los servicios públicos fundamentales ya que, si bien su reparto se efectúa en base a índices representativos de las necesidades de gasto actualizados anualmente, su fijación global es independiente de cómo han evolucionado tales necesidades por cuanto depende de la mera evolución de los ingresos.

*En definitiva, no ha habido correlación entre la evolución de los ingresos y las necesidades de gasto en los servicios públicos fundamentales en el período de vigencia del modelo.*

Una cuestión controvertida, en función de la posición relativa de cada comunidad autónoma, es el porcentaje de aportación de cada una de ellas al fondo, que equivale al 75% de su capacidad tributaria. Las comunidades con mayor capacidad tributaria suelen ser partidarias de reducir el porcentaje de cesión al FGSPF, mientras que las de menor capacidad consideran que la reserva del 25% de la capacidad tributaria dificulta la consecución de la nivelación horizontal. Y aquí entra en juego el concepto de «recaudación normativa» como elemento básico de aportación de recursos al fondo. Basándose en una serie de criterios técnicos, el modelo de financiación establece una recaudación normativa para cada comunidad autónoma. Se trata de definir una cantidad de recursos que cada región debe ingresar a través de sus tributos cedidos y propios, con independencia de cuál sea su recaudación efectiva y real. Los últimos datos de ejecución presupuestaria, relativos al año 2021, muestran, además de los desajustes derivados de los nuevos tributos que no se tienen en cuenta en el modelo actual, desajustes por el uso de las competencias normativas de algunas CC.AA., situando su recaudación real por debajo de la recaudación normativa establecida en el modelo. Como ejemplo, reducir impuestos en una comunidad autónoma tendría un doble efecto: en primer lugar, una reducción recaudatoria efectiva derivada de la bajada de impuestos, pero, en segundo lugar, debería aportar al FGSPF una cantidad superior a la que correspondería en función de su recaudación real, al considerarse como referencia una cuantía superior, estimada a partir de su recaudación normativa. En todo caso, la recaudación normativa, como elemento central en la asignación de recursos al FGSPF, es clave en el sistema para evitar competencia fiscal entre CC.AA., aunque exige una actualización y una revisión en sus criterios de cálculo. La recaudación normativa permite

que las decisiones de política tributaria en las CC.AA. no afecten a la cuantía a aportar por cada comunidad autónoma a este fondo de garantía.

Con el fin de garantizar una nivelación más equitativa entre CC.AA. y, considerando la experiencia de funcionamiento del modelo actual, es necesario revisar algunos de los criterios que han servido para determinar las necesidades de gasto y el reparto de la financiación. En este sentido, algunas consideraciones y propuestas se recogen a continuación.

### 2.2.2. Población ajustada y costes asociados a servicios públicos fundamentales

Un tema central en la articulación de un sistema coherente y racional de financiación autonómica es la determinación de los criterios para la valoración de costes en la prestación de servicios a cargo de las comunidades autónomas, a los que vincular las necesidades de gasto.

Resulta altamente complicado realizar una estimación directa de las necesidades de gasto homogéneo por CC.AA., por lo que una alternativa evidente a partir del modelo actual sería revisar la definición de población ajustada para que refleje el principio de unidad de necesidad de forma más uniforme en todos los territorios.

El concepto de población ajustada del modelo actual no responde a un estudio riguroso de necesidades, sino a unas ponderaciones que intentan incorporar las diferencias en necesidades y en costes de oferta en la provisión de servicios públicos básicos. Así, se intenta ajustar por la pirámide de población para tener en cuenta los colectivos que requieren mayor gasto. Como ya hemos comentado en la introducción, el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha decidido, durante la pasada legislatura, ofertar una propuesta para la revisión del cálculo de la población ajustada, con el fin de ajustarse a los nuevos patrones de demanda y provisión de servicios públicos, competencia de las comunidades autónomas. Se trata de una fórmula de reparto a instancia del gobierno que, sin embargo, tendría efectos importantes sobre la distribución real de la financiación a través de los mecanismos redistributivos del sistema, generando, tal y como está planteada, ganadores y perdedores en esta nueva reasignación, sin aportar elementos adicionales al modelo para compensar temporalmente a las perdedoras, lo que ha provocado una contestación general por parte de las CC.AA., y su congelación en espera de nuevos consensos políticos que hagan posible una reforma integral del modelo.

Algunos elementos sobre los que debería pivotar una revisión razonable del cálculo de la población ajustada serían los siguientes:

- Revisar la incidencia que el volumen de población menor de 24 años y la mayor de 65 años tiene sobre el coste final de la prestación de servicios públicos, aunque es evidente que la ponderación asignada a variables de este tenor será siempre discutible si no se realiza un análisis riguroso de su incidencia en la utilización de los servicios públicos.
- Entiendo que es mucho más problemática la inclusión de variables no poblacionales, como la superficie o la dispersión de la población. Entre



otros elementos a considerar, no suelen tenerse en cuenta los costes fijos en que se incurre para la prestación de los servicios, que resultan especialmente gravosos en aquellas comunidades de menor tamaño o con una mayor dispersión poblacional, por lo que tienen que realizar mayores inversiones en colegios o centros de salud. En este sentido, parece especialmente deficiente la definición de la variable «dispersión» que tiene en cuenta exclusivamente el número de entidades singulares, núcleos de población de cada comunidad, sin considerar factores tan relevantes como densidad de población o la distancia entre núcleos de población.

Valga como ejemplo, que no parece razonable que Asturias y Cantabria, comunidades uniprovinciales con muchas entidades singulares, con distancias reducidas entre ellas, se beneficien en mayor medida de esta variable que las CC.AA. con mayor extensión geográfica como es el caso de Castilla-La Mancha, Andalucía o Aragón. Es evidente que habría que considerar de manera rigurosa la distancia de la población a los centros educativos y sanitarios, la necesidad de una mayor dotación de centros para prestar los servicios públicos, especialmente en el caso de la educación obligatoria y la atención sanitaria primaria, y, en general, todos los factores que determinan el sobrecoste en la prestación de los servicios públicos derivados de la dispersión poblacional y el vaciamiento territorial.

- Otro elemento que habría que recuperar con relación a modelos anteriores es la variable renta per cápita, ya que su no consideración compromete el objetivo de solidaridad interterritorial que se pretende con la nivelación.

Es un hecho contrastado que las CC.AA., con menor renta per cápita, tienen un mayor porcentaje de usuarios, tanto de sanidad como de educación pública, al no disponer de oferta razonable en el sector privado. Las variables poblacionales no explican adecuadamente el coste de la prestación de los servicios públicos por cuanto ignoran la participación del sector privado en su provisión y, por tanto, el efecto en los costes que se derivan de la reducción de usuarios de los servicios públicos.

### 2.2.3. Fondos de convergencia autonómica.

El modelo vigente, con el fin de abundar en la equidad y nivelación horizontal, trata de aproximar las CC.AA. de régimen común, en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer el equilibrio económico territorial a través de los llamados Fondos de Convergencia Autonómica.

Su aplicación no ha cumplido con los objetivos previstos, ya que sus finalidades y criterios de reparto contrarios los configuran como fondos asimétricos que reducen el efecto nivelador pretendido, tanto porque su dotación es insuficiente como por el hecho de que las fórmulas complejas de reparto, variables y ponderaciones han sido un tanto arbitrarias o no adecuadas.

El Fondo de Cooperación se presentó con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Pues bien, parece que existe

una duplicidad de objetivos con el Fondo de Compensación Interterritorial. Duplicidad que se ve confirmada por la similitud en los criterios de reparto y la determinación de CC.AA. beneficiarias, por lo que parece razonable integrar ambos mecanismos, dando mayor peso y relevancia al clásico Fondo de Compensación Interterritorial, revisando los criterios de reparto y las comunidades beneficiarias.

El Fondo de Competitividad se crea con la finalidad de reducir las diferencias de financiación homogénea per cápita entre CC.AA., al mismo tiempo que se pretendía incentivar la capacidad fiscal y desincentivar la competencia fiscal a la baja. Es un fondo un tanto abstruso y complejo en cuanto a su funcionamiento y definición, lo que le convierte en un fondo que dota de inestabilidad al sistema y lo hace poco predecible en sus recursos, existiendo serias dudas de que haya cumplido con los objetivos asignados.

### 3. Logros y carencias del actual sistema de financiación autonómica.

Repasadas las características funcionales del modelo vigente, vamos a tratar de ordenar, a modo de corolario del apartado anterior, las inconsistencias del modelo de financiación actual en su proceso de conformación y su estado actual.

En todo caso, conviene destacar que el modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común ha evolucionado considerablemente desde sus inicios, en la década de los ochenta, hasta la actualidad. En concreto:

- Se ha pasado de un sistema basado fundamentalmente en transferencias condicionadas a un sistema con un mayor peso de los recursos procedentes de los ingresos tributarios.
- Se ha ido ampliando la capacidad normativa de las CC.AA. sobre los distintos tributos cedidos, lo que ha supuesto algunos avances en aspectos como la autonomía tributaria, la suficiencia financiera y la corresponsabilidad fiscal.
- Las sucesivas reformas del modelo han permitido, también, desarrollar mecanismos de nivelación, estableciéndose unos criterios más acordes con los principios del federalismo fiscal y con la experiencia internacional.

Así pues, es evidente que, desde una perspectiva histórica, cada revisión del sistema de financiación ha significado, con algunos matices, una mejora en relación al modelo anterior.

En todo caso, el modelo ya presentaba originalmente algunas *carencias*, como su gran complejidad, su falta de transparencia y sus dificultades para resolver satisfactoriamente los problemas de equidad y eficiencia. La última revisión del modelo y los resultados ya comentados anteriormente apuntan

a la persistencia de estos problemas estructurales que evidencian la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma que afronte dichas cuestiones. Esta problemática se ve agravada por el contexto de crisis económica que hemos vivido, con sucesivos episodios desde 2009, y que ha tenido como consecuencia inmediata un derrumbe de los ingresos impositivos de todas las administraciones. Por otro lado, la reforma constitucional sobre estabilidad presupuestaria aprobada en el año 2011 refuerza el compromiso de España en términos de consolidación fiscal y tiene importantes implicaciones para las CC.AA. y su financiación, que se verán actualizadas a partir de 2023 con la actualización de las reglas de disciplina fiscal, suspendidas temporalmente como consecuencia de la crisis COVID-19 y la guerra en Europa.

Así pues, teniendo en cuenta las restricciones que se han introducido en los sucesivos modelos de financiación, abordaremos en la segunda parte de este trabajo, lo que deberían ser los puntos focales de una posible reforma estructural del actual modelo de financiación.

Las principales carencias del modelo actual se pueden clasificar en cinco epígrafes:

- 1) falta de transparencia y exceso de complejidad,
- 2) insuficiente grado de autonomía y corresponsabilidad fiscal,
- 3) falta de garantía del principio de ordinalidad,
- 4) grado de redistribución del sistema, y
- 5) riesgos de insuficiencia financiera y previsibilidad de la financiación.

### **3.1. Falta de transparencia, excesiva complejidad y escasez de responsabilidad fiscal.**

El actual sistema de financiación es sumamente complejo y poco transparente. La superposición de fondos de ajuste, que se ha efectuado para garantizar el «*statu quo* financiero» en cada reforma y para compensar a determinadas CC.AA., ha creado un entramado de fondos opaco y de difícil comprensión. En general, la falta de una correspondencia entre las responsabilidades de gasto y las de ingreso conlleva un grave déficit de control por parte de los ciudadanos y, en consecuencia, una menor eficiencia en el gasto público. Para disfrutar de todas las ventajas de la descentralización del gasto es necesario que los gobiernos subcentrales rindan cuentas ante los ciudadanos. Y para que esta rendición tenga pleno sentido, los gobiernos subcentrales deben tener un alto grado de autonomía tributaria, siendo responsables directos de regular y recaudar una proporción elevada de los recursos que se obtienen en cada CC.AA.

El actual modelo otorga autonomía en muchos aspectos vinculados al gasto, mientras que la autonomía en la vertiente de los ingresos es mucho más limitada. De hecho, las CC.AA. en su conjunto apenas llegan a financiar entre el 50 y 60% de sus gastos con fuentes tributarias sobre las cuales tienen capacidad normativa. Esta reside básicamente en impuestos sobre la riqueza

que se caracterizan por ser de segundo orden en términos recaudatorios y por registrar una tendencia decreciente<sup>6</sup>. Pero, además, una gran proporción de los ingresos propios de las CC.AA. (participaciones impositivas en IRPF, IVA e impuestos especiales) son generados sin que los ciudadanos sean conscientes de qué nivel de gobierno es destinatario de esos impuestos y, por lo tanto, sin que los gestores públicos a nivel autonómico tengan que rendir cuentas por su uso final.

En el caso español, las CC.AA. tienen, en materia de ingresos, escasa capacidad normativa, una menor capacidad de gestión y una limitada capacidad de recaudación, lo que se traduce en un muy bajo control por parte de los ciudadanos y en poca presión para gastar de manera eficiente.

Cabe señalar que, con relación al modelo de financiación del año 2002, se ha producido un importante avance en los impuestos cedidos parcialmente. Así, el reparto de la recaudación de las principales fuentes tributarias entre la Administración del Estado y las comunidades (al 50% en el IVA y al 58% en el caso de los Impuestos Especiales), así como la cesión del 50% del IRPF y la capacidad normativa desplazada a favor de las comunidades, ha permitido, por ejemplo, el aumento de los tipos impositivos por parte de varios gobiernos autonómicos en los últimos tiempos para hacer frente al déficit, y suponen un mayor grado de autonomía de las administraciones autonómicas. Pero también ha permitido que algunas CC.AA., pudiesen aplicar una política fiscal más laxa, con una reducción de impuestos, con el objetivo presunto de acelerar el crecimiento económico regional.

La cesión parcial de impuestos es un mecanismo con un mayor nivel de autonomía que la pura transferencia, y la capacidad normativa constituye un incentivo para una mejor gestión de los tributos ya que los recursos adicionales que se obtienen no computan a efectos de la redistribución vía FGSPF, como ya hemos señalado al comentar el concepto de recaudación normativa.

Por otro lado, hay que tener en cuenta las dificultades para descentralizar el IVA y los Impuestos Especiales en el marco del proceso de integración europeo, que incluso han llevado a la supresión como tributo autónomo del Impuesto sobre las Ventas de Determinados Hidrocarburos. Sin embargo, pueden existir fórmulas de descentralización del IVA que permitan a las comunidades autónomas asumir mayores competencias normativas, especialmente en materia de gestión y recaudación. Lo mismo ocurre con los impuestos especiales. La Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica (2017) ha realizado una propuesta interesante y meditada sobre la posibilidad de incorporar corresponsabilidad fiscal normativa en el IVA<sup>7</sup>.

La falta de corresponsabilidad fiscal se ve agravada por el hecho de que el sistema de financiación actual solo permite que las CC.AA. se queden con un 25% de sus recursos tributarios normativos. El 75% restante nutre el FGSPF,

---

6. Hoy en día, estamos asistiendo a un debate, no solo académico, sobre la idoneidad de aplicar, en todo o en parte, impuestos sobre el patrimonio o las sucesiones y donaciones, que son dos tributos cedidos a las CC.AA.

7. Instituto de Estudios Fiscales (2018: 77-79).

que se reparte conforme a las necesidades de gasto medidas a través de la población ajustada. Si tenemos en cuenta que el modelo incluye otros fondos, además del de Garantía, el resultado final es que las comunidades autónomas solo se financian con el 20% de sus ingresos tributarios mientras que el resto procede de transferencias.<sup>8</sup>

Las consecuencias adversas de la reducida autonomía tributaria son diversas, según la teoría del federalismo fiscal:

- a) Para disminuir los niveles de déficit público, las comunidades tan solo pueden actuar, mayoritariamente, a través de las reducciones de gasto, puesto que tienen muy limitada autonomía tributaria.
- b) Acceso muy limitado a los mercados financieros, puesto que el nivel de solvencia se resiente de su baja capacidad fiscal.
- c) La baja autonomía fiscal que proporciona el actual modelo de financiación no incentiva la disciplina presupuestaria. Si la mayor parte de los ingresos de una comunidad autónoma provienen de las transferencias, los gobiernos subcentrales tendrán incentivos para expandir sus gastos. Y ante la imposibilidad de hacer frente a dicho gasto, solicitarán un «rescate» por parte del gobierno central, alegando una insuficiencia de recursos proporcionados por el sistema de financiación. En España, no han existido rescates explícitos del gobierno central a las CC.AA., pero sí implícitos en forma de «transferencias adicionales» de carácter discrecional tipo Fondo de Liquidez Autonómica, Fondo de Pago a Proveedores o similares, Fondos COVID, etc.
- d) En la medida en que la estructura fiscal se adecúe mejor a la estructura productiva específica de la economía del territorio se podrán implementar mejor medidas de reactivación económica a nivel de comunidad autónoma. Para utilizar la política fiscal como instrumento de reactivación económica es necesario disponer de capacidad normativa para decidir el peso y la estructura de los principales elementos que configuran los impuestos, respetando los principios de coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado y la Unión Europea.

### 3.2. ¿Falta de garantía del principio de ordinalidad? ¿Es relevante? ¿Hasta qué punto?

Con el actual sistema de financiación autonómica no se cumple el principio de ordinalidad según el cual la actuación de los diversos mecanismos redistributivos o de nivelación no debería alterar el orden de las distintas CC.AA., que debe ser el mismo tanto en términos de recursos tributarios (antes de la nivelación) como en términos de recursos totales, después de la misma.

Resulta importante resaltar, ya que hay cierta confusión en el profano respecto al significado de este principio, que el principio de ordinalidad solo se refiere al reparto de los recursos tributarios recaudados en las distintas

---

8. Sobre una propuesta de financiación viable, que incide sobre el reparto de los recursos tributarios en favor de aquellas comunidades con mayor capacidad fiscal, ver Anexo I.

CC.AA., de tal modo que se nivelen los recursos disponibles por todas ellas para ofrecer los servicios públicos considerados como básicos. Por tanto, no se trata de un principio que afecte al orden de las CC.AA. en términos de renta por habitante, antes y después de la actuación de mecanismos de redistribución de renta.

El cumplimiento de la equidad horizontal ha sido, históricamente, uno de los objetivos peor resueltos del modelo de financiación autonómica, hasta que, con el acuerdo del 2009, y a través del FGSPF, se ha ensayado una vía de solución. Este fondo consigue una nivelación parcial de los recursos a disposición de los gobiernos autonómicos para la prestación de los servicios esenciales del Estado de bienestar, permitiendo recortar diferencias en los niveles de financiación sin que ninguna comunidad autónoma pierda su posición con relación a la que tenía antes de la nivelación, es decir, con relación al ranking que ocupaba según su índice de recursos tributarios.

Sin embargo, como hemos señalado, el funcionamiento de los otros tres fondos que forman parte del modelo (Fondo de Suficiencia Global, Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación) distorsiona la pauta mencionada y provoca resultados poco justificables, tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficiencia. De hecho, tanto el Fondo de Suficiencia como los Fondos de Convergencia incrementan la dispersión entre CC.AA. en términos de recursos tributarios totales, eliminando en parte el efecto nivelador del Fondo de Garantía, y sin una justificación clara de los cambios de orden y nivel que estos fondos provocan.

Es necesario indicar que el principio de ordinalidad tampoco se respeta por la conjunción del sistema de financiación común con el de las comunidades de régimen foral. Mientras que en las primeras es el Estado el que recauda la mayor parte de los ingresos y luego los distribuye entre las comunidades autónomas, en el caso foral el mecanismo es el inverso. En este sentido, debería asegurarse una mejor coordinación entre los dos sistemas, promoviendo una mayor transparencia de los mecanismos de determinación del cupo y contemplando la aportación de las comunidades forales, para participar en los mecanismos de nivelación interterritorial como una forma de cooperar en los instrumentos de solidaridad interterritorial en España.

### 3.3. El grado de redistribución del sistema. ¿Límites a la redistribución?

La cuestión del mantenimiento de la ordinalidad en el funcionamiento del sistema y del grado de dispersión de recursos tributarios totales entre CC.AA. son básicamente aspectos de equidad horizontal. Se plantea, asimismo, en qué medida los niveles de redistribución y reasignación de recursos que genera el sistema pueden tener efectos adversos de eficiencia.

Si el nivel de redistribución que subyace en el modelo de financiación es excesivo, ello puede generar pérdidas de eficiencia que acaben penalizando el crecimiento económico del conjunto al afectar al crecimiento potencial tanto de los territorios más dinámicos como de los beneficiarios de tal redistribución. En concreto, las CC.AA. que aporten en exceso pueden perder competitividad por el coste de oportunidad que supone transferir dichos re-

cursos a otros territorios, en vez de reinvertirlos en su territorio para contribuir a su propio crecimiento. Pero, además, esta pérdida de competitividad podría reducir las externalidades positivas hacia el resto de los territorios (efecto locomotor), afectando así al crecimiento del conjunto agregado. Del mismo modo, las CC.AA. que, de manera persistente en el tiempo, han venido siendo beneficiarias del sistema redistributivo interterritorial también podrían padecer unos incentivos perversos, que cercenasen sus posibles aumentos de productividad, su competitividad, su capacidad para asumir riesgos y su crecimiento económico.

Otro efecto adverso de un exceso de redistribución es que puede desincentivar a los gobiernos de las CC.AA. con mayor capacidad fiscal para ser eficientes a la hora de obtener más recursos, ya que no los reinvertirán en su totalidad dentro de su territorio.

Finalmente, en la medida que los flujos redistributivos desincentiven la movilidad de los factores hacia los territorios más dinámicos, quizá se impida una reasignación eficiente de dichos factores a nivel agregado, siendo éste otro posible motivo de reducción del potencial de crecimiento del conjunto. Así pues, resulta necesario plantearse una reforma del sistema de financiación autonómica que evite la penalización de la competitividad de las comunidades más dinámicas y que estimule la de las menos dinámicas, cosa que no ocurrirá si la redistribución fuese excesiva. De ahí que resulte necesario que el sistema estimule la reactivación de todas las comunidades para aumentar el crecimiento de cada comunidad y el del conjunto agregado. En este sentido es importante resaltar que el análisis de la redistribución de recursos tributarios que comporta el actual sistema de financiación autonómica solo constituye una parte de los posibles mecanismos de redistribución de renta en el territorio, aunque sin duda es el más importante.

Existe un aspecto adicional de la solidaridad entre comunidades relacionado con la ayuda al desarrollo de aquellas comunidades con menor renta por habitante, para favorecer la convergencia entre regiones. Se trata del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), cuyo objetivo es precisamente corregir los desequilibrios interterritoriales. El FCI debe gestionarse independientemente del modelo de financiación autonómica por el que se opte, pues responde al principio constitucional de reducir desequilibrios mediante programas de inversión y es el instrumento más idóneo para dicho fin. Su diseño debe revisarse y elevar su cuantía, que en la actualidad resulta bastante escasa pues es solo un poco superior al uno por mil del PIB español.

### **3.4. Riesgos de insuficiencia financiera y previsibilidad de la financiación. Entregas a cuenta y Tesorería.**

El diseño actual del sistema de financiación, basado en la cesión a las CC.AA. de impuestos que son recaudados por la Administración central, un cúmulo de fondos *ad hoc* y un escaso volumen de recursos que se generen y recauden en la propia comunidad puede conllevar graves situaciones de insuficiencia financiera, así como problemas de gestión de tesorería.

El cúmulo de ajustes *ad hoc* más allá del cómputo de las necesidades de gasto incide negativamente en la suficiencia. Más aún si los recursos en los que se centra la financiación de las CC.AA. son muy sensibles al ciclo económico o de difícil previsión. En este sentido, los problemas de «previsibilidad» de los ingresos de las comunidades en estos últimos años se asocian, en gran medida, a las importantes caídas de la recaudación de tributos como el IVA o el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

Además, el sistema actual en el que la gestión y recaudación de los principales impuestos cedidos (IRPF, IVA e IIEE) está en manos del gobierno central, puede dificultar un flujo de financiación previsible y estable. El sistema de tesorería se basa en anticipos mensuales que pueden desviarse del resultado final del modelo, lo que genera tensiones de tesorería en las CC.AA. Este problema se podría resolver mediante fórmulas adecuadas que o bien tomasen en consideración los calendarios recaudatorios de los distintos tributos o mediante la transferencia de competencias sobre la gestión y recaudación de los principales impuestos cedidos<sup>9</sup>.

## 4. Cuestiones transversales en la revisión del sistema de financiación autonómica

Por último, existen diversos aspectos que deberían ser tomados en consideración en los procesos de reforma de cualquier sistema de descentralización fiscal, al objeto de mejorar la eficiencia y la transparencia del sistema.

### 4.1. Lealtad institucional

La lealtad entre las distintas administraciones públicas es exigencia que se deriva del principio superior de lealtad constitucional y que debe entenderse como el necesario respeto que deben observarse mutuamente tales administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias, asegurando que las consecuencias de sus decisiones políticas o administrativas no afectan negativamente a los legítimos intereses de las demás. Se trata, pues, de un elemento fundamental para el correcto funcionamiento del Estado autonómico.

El principio de lealtad institucional, aplicado al ámbito que nos ocupa, debería suponer la asunción de la responsabilidad de velar porque las decisiones propias, legislativas o de otro tipo, que puedan incidir en el gasto público y los ingresos tributarios correspondientes a otra administración territorial distinta de la que toma las decisiones, sean objeto de medición, toma en consideración, publicación de impactos y compensación.

Dada la preeminencia normativa de la Administración del Estado en muchos de los ámbitos competenciales relevantes, normalmente el debate sobre

---

9. Para una propuesta genérica para resolver el problema de las Entregas a cuenta, ver Instituto de Estudios Fiscales (2018: 106-108).



si se ha producido un adecuado respeto a este principio se centra en la toma de decisiones por parte de la citada administración, que afecten o puedan afectar a las finanzas de las administraciones autonómicas. Ello sin perjuicio de que la lealtad debe ser mutua siempre. Esta cuestión se ha manifestado con toda su crudeza en la batalla por la tributación patrimonial, con la aplicación, por parte de la Administración Central, del Impuesto sobre Solidaridad de Grandes Fortunas, que podría interpretarse como una injerencia en la autonomía de las comunidades autónomas que han optado por anular, en sus territorios, los efectos de un impuesto sin parangón a nivel internacional<sup>10</sup>.

La valoración del grado de respeto al principio de lealtad institucional en esta materia difícilmente puede arrojar una conclusión bien definida. El propio Tribunal Constitucional no suele otorgar en sus pronunciamientos categoría de criterio jurídico vinculante al principio de lealtad institucional. La asunción que de este principio se ha hecho en España está resultando poco útil, siendo deseable que pase a ser concebido como un criterio jurídico que pueda dar lugar, bien a la anulación o corrección de las normas que infrinjan su contenido negativo o positivo, bien a la necesaria toma de las oportunas medidas de compensación económica.

Para un adecuado funcionamiento del Estado autonómico sería necesaria una evolución normativa y la asunción de un compromiso mutuo institucional, anclado en el generalizado respeto a las normas constitucionales, para concretar jurídicamente el citado principio de lealtad, tanto en un plano interpretativo como aplicativo, superando su existencia como mero principio retórico.

#### **4.2. Criterios para la valoración de costes en la prestación de servicios a cargo de las comunidades autónomas**

Para enmarcar adecuadamente la cuestión objeto de análisis en este apartado, debemos hacer referencia al concepto hacendístico de equidad horizontal. Este principio afirma que distintas personas con igual capacidad de pago e idénticas necesidades deben ser tratados de forma equivalente o similar por el sector público, con independencia del lugar en que residan. Si dos individuos con el mismo nivel de renta y de necesidades residen en áreas con diferentes costes unitarios de prestación de servicios, se puede esperar que pagos impositivos iguales les proporcionen distintos niveles de servicios. Dos individuos iguales afrontarán situaciones distintas en términos de las diferencias entre el valor de los beneficios recibidos y los impuestos pagados. Este resultado sería contrario al principio de equidad horizontal.

Las causas de los desequilibrios fiscales horizontales pueden ser:

- Diferencias entre los niveles de gobierno regionales en los costes unitarios de provisión de los servicios públicos.

---

10. VV.AA. (2023).

- Diferencias entre los niveles de gobierno regionales en las necesidades de provisión de los servicios públicos por habitante (ej. insularidad, pirámide poblacional, densidad, etc.).

Evitar este efecto o corregirlo justifica la utilización de las llamadas transferencias niveladoras. En puridad, dichas transferencias deberían aplicarse integrando los aspectos territoriales y personales, a nivel de las personas individualmente consideradas, pero esta solución no es viable en la práctica por su extrema complejidad. Por esta razón las transferencias niveladoras son de carácter intergubernamental, tendiendo a asegurar que cada región pueda alcanzar el nivel de prestación de servicios que se determine, con independencia de su capacidad fiscal. Se trata de evitar, por tanto, que las regiones con menos potencial económico se encuentren en la situación de tener que prestar un nivel de servicios públicos inferior, o bien tener que hacer que sus habitantes incurran en un esfuerzo fiscal mayor para alcanzar un mismo o similar nivel de servicios al que disfrutaban los habitantes de otras regiones.

En el vigente sistema de financiación autonómica el indicador de la necesidad de gasto es, fundamentalmente, la población ajustada. El resultado de este mecanismo es una nivelación total sobre los servicios escogidos, es decir, que los recursos que deben cubrir los servicios básicos del estado del bienestar sean iguales en términos de población ajustada.

La aplicación práctica de una transferencia niveladora exigiría elaborar unos índices relativos de necesidades de gasto. Estos podrían plantearse a partir de la descomposición en una suma ponderada de índices de necesidades de gasto elaborados para cada uno de los programas de gasto cuyas competencias tienen asumidas las CC.AA.

Podemos definir las necesidades de gasto de una comunidad autónoma, en relación a determinado programa, como función de la población, la proporción de usuarios potenciales y valores determinados por factores ajenos al control de la CC.AA.: provisión de servicio (definido en unidades de *output* por usuario), utilización de recursos y coste unitario del *input* en la comunidad autónoma. Evidentemente, cuanto más detallada y concreta sea la metodología que se utilice para determinar los costes en la prestación de servicios públicos por parte de las CC.AA., mayor complejidad y riesgo de opacidad se introduce en el sistema, aunque existen experiencias internacionales para aplicar una aproximación a las necesidades de gasto territorializadas.

Ante las dificultades de la estimación directa de las necesidades de gasto, una alternativa obvia sería revisar la definición de población ajustada para que refleje el principio de *unidad de necesidad* de forma más uniforme en todos los territorios. El concepto de población ajustada del modelo actual no responde a un estudio riguroso de necesidades (como han realizado países como Australia), sino a unas ponderaciones que intentan reflejar las diferencias en necesidades y en costes de ofrecer los servicios básicos. Así, se intenta ajustar por la pirámide poblacional para tener en cuenta los colectivos que requieren mayor gasto, jóvenes en edad escolar, o personas mayores con necesidades de atención sanitaria superiores a la media. Se corrige a su vez por superficie y dispersión, pero no se corrige en cambio por congestión o por diferencial de coste de los servicios de acuerdo con el IPC regional, por

ejemplo. Un estudio riguroso sobre estas variables de ponderación podría mejorar el cálculo actual de las diferencias en necesidades.

### 4.3. Reglas para delimitar la territorialización del gasto y de la inversión pública

En España no existen límites a la territorialización del gasto y la inversión pública del Estado. No hay reglas que ordenen y disciplinen la territorialización de la actuación de la administración en la vertiente del gasto. La existencia de unas reglas de juego en esta cuestión es importante, tanto desde una perspectiva estricta de legitimidad democrática como de garantía de un desarrollo territorial equilibrado en el largo plazo. Se complica esta cuestión por el hecho de que partes muy significativas del gasto público producen economías externas difícilmente divisibles personal o territorialmente. Además, la consideración de este tema está, naturalmente, también ligada a las observaciones sobre redistribución territorial de la renta y el papel del Fondo de Compensación Interterritorial.

Una restricción posible sobre la territorialización del gasto por parte del Estado sería, más allá del impacto del sistema de financiación, establecer un principio en virtud del cual la aplicación del sistema de financiación y de los programas de gasto público cuya territorialización no viniese determinada por su naturaleza (intereses, pago de pensiones, etc.), no supusiera una alteración de la posición relativa de una comunidad autónoma en términos de recursos públicos (tributarios más gasto público) disponibles por habitante. Respecto al gasto en servicios centrales, se podrían utilizar criterios de imputación similares a los que utiliza la Comisión Europea en la distribución del Presupuesto de la UE entre Estados miembros.

Con relación a las inversiones públicas debería superarse la situación actual de ausencia de reglas del juego en cuanto a su territorialización, puesto que ha dado lugar a situaciones desequilibradas en lo que se refiere a los stocks de capital público en los distintos territorios autonómicos. Un límite que quizá debería considerarse podría consistir en situar el nivel mínimo de inversión en el territorio de una comunidad autónoma, atendiendo al peso relativo de su población o de su PIB respecto del total español. La observancia de tal límite debería efectuarse en un horizonte superior al año, para evitar una excesiva rigidez en la potestad presupuestaria estatal.

Las magnitudes que tendrían que tomarse en cuenta deberían ser, a su vez, las resultantes del proceso de ejecución presupuestaria y no las cifras inicialmente presupuestadas. Pero, de nuevo, el criterio de la población resulta insuficiente pues no tiene en cuenta ni la naturaleza del gasto o de la inversión, ni la inexcusable exigencia de su realización en algunas ocasiones, ni las circunstancias territoriales que pueden acompañarlas. Solo una adecuada ponderación de todos esos factores en cada ocasión concreta puede conducir a criterios racionales para su adecuada evaluación. Naturalmente, esos criterios podrían también seguirse para efectuar la imputación territorial de los distintos programas de obra pública, que deberían ser determinados objetivamente y, sobre todo, gozar de la máxima transparencia.

Es importante resaltar que la imposición de ciertas restricciones en la territorialización del gasto y la inversión pública no impide que exista una política estatal de desarrollo regional. Esta debería operar, de manera explícita, a través de fondos transparentes como el FCI, adecuadamente dotados para perseguir objetivos medibles de convergencia regional, con la participación de las diferentes administraciones.

#### 4.4. Riesgos y ventajas de la descentralización de la gestión tributaria

El modelo de financiación actual contempla los tributos propios y los tributos cedidos totalmente, que son gestionados, liquidados, recaudados e inspeccionados por las CC.AA.

Debe recordarse que algunas CC.AA. han creado sus propias agencias tributarias, fundamentándose en la Ley 23/2007 y de acuerdo con la reforma de sus Estatutos de Autonomía.

Desde el punto de vista de la administración tributaria, hay que resaltar que no resulta eficiente para la gestión fiscal la fragmentación de las agencias tributarias. Hay una alta probabilidad de que la multiplicación de agencias tributarias suponga un aumento en los costes de la gestión del sistema en su conjunto, con la consiguiente pérdida de eficiencia, de intercambio de información entre administraciones para un control efectivo de los contribuyentes, sin olvidar que las necesidades de intercambio de información y de asistencia recíproca entre países en un mundo globalizado, se verían dificultadas por la pérdida de peso y presencia internacional que sufriría una administración autonómica respecto de una nacional.

Como una solución intermedia, debería explorarse la creación de un consorcio tributario único que agruparía a todas las agencias regionales y a la nacional. Esta agencia permitiría una mayor eficiencia recaudatoria y una mayor efectividad en la lucha contra el fraude que la solución de agencias tributarias regionales. Esta agencia entregaría de forma ágil a cada administración la parte de la recaudación que le corresponde, a la vez que permite compartir las decisiones y estrategias fiscales, en vez de dejarlas en manos de una única agencia, bien sea estatal o regional.

En resumen, y como conclusión:

- El funcionamiento del sistema vigente de financiación autonómica origina diferencias en la financiación por habitante y por habitante ajustado entre las CC.AA. de régimen común, que no solo responden a las variables y ponderaciones que en el modelo pretenden captar las diferencias en las necesidades de gasto o en las capacidades fiscales.
- En él se observan también la sedimentación del criterio del *statu quo* y el criterio de coste efectivo aplicado en el momento del traspaso de cada competencia, y que introducen distorsiones en la financiación y que deberían superarse en una fase madura de la financiación descentralizada.

- Las diferencias de financiación por habitante son todavía mayores cuando se comparan con las CC.AA. de régimen foral, debido a que los mecanismos de cálculo del cupo vasco o del concierto navarro no prevén fórmulas de participación de estos territorios en la solidaridad interterritorial.

## **Anexo I. Financiación autonómica: una propuesta viable.**

Entre los problemas de naturaleza tributaria que se detectan en el actual modelo de financiación autonómica, uno de los más significativos es la escasez de autonomía y responsabilidad fiscal en el modelo de financiación autonómica, lo que lleva aparejados riesgos graves de insuficiencia financiera y previsibilidad de los recursos tributarios para una correcta planificación económica y presupuestaria. No olvidemos que el sistema actual, en el que la gestión y recaudación de los principales impuestos cedidos (IRPF, IVA e IIEE) está en manos del gobierno central, puede dificultar un flujo de financiación previsible y estable.

Como ya hemos comentado, en el caso español, las CC.AA. tienen, en materia de ingresos, escasa capacidad normativa, una menor capacidad de gestión y una limitada capacidad de recaudación, lo que se traduce en un muy bajo control por parte de los ciudadanos y en poca presión para gastar de manera eficiente.

Existen razones técnicas de suficiente calado que deben conducirnos a un nuevo sistema de financiación autonómica más evolucionado y con vocación de estabilidad institucional.

La solución más sencilla, y políticamente más factible, preserva la estructura básica del actual modelo de financiación de las CC.AA. Para ello, los cambios que se proponen tienen como objetivo: conseguir un modelo más simple y transparente; en el que el grado de solidaridad del sistema sea razonable, explícito y objeto de decisión colectiva (decisión sobre los servicios públicos fundamentales y su financiación); que garantice el principio de ordinalidad relativa, o dentro de unos márgenes, y que aumente la corresponsabilidad fiscal.

Para ello, se deberían eliminar aquellos fondos que responden a intereses concretos de difícil justificación económica, como son el Fondo de Suficiencia global y los Fondos de Convergencia (Competitividad y Cooperación), dando mayor peso a los tributos propios de cada comunidad autónoma, pero garantizando la provisión de los servicios públicos fundamentales. Ello puede favorecer que las CC.AA. gestionen y recauden con mayor eficacia los tributos, y colaboren con mayor interés en la lucha contra el fraude fiscal. Esta reforma tan solo requiere cambios menores en la LOFCA, así como algunos cambios en la ley 22/2009. Todo ello siempre en un marco de colaboración entre la Agencia Tributaria del Estado y las CC.AA. atendiendo a lo que establece la Constitución.

En el modelo actual los recursos que se obtienen de los tributos autonómicos, propios o cedidos, se distribuyen en base a dos componentes: un 25%

corresponde directamente a la CC.AA. según su capacidad fiscal; el 75% restante, más recursos adicionales del Estado si son necesarios, forman parte del Fondo de Garantía, que se reparte entre las CC.AA. para asegurar el suministro de unos servicios públicos fundamentales, y con arreglo a la población ajustada, cuyo cálculo exigiría una actualización en función de las nuevas necesidades de las CC.AA.

Sin alterar la esencia del modelo, se pueden realizar cambios modificando los porcentajes de distribución de los tributos autonómicos entre los dos componentes, lo que alteraría el grado de redistribución entre CC.AA. y afectaría a su vez al grado de corresponsabilidad de las CC.AA. Se podría aumentar el porcentaje que, con destino al Fondo de Garantía, cada comunidad autónoma retiene de los tributos recaudados en su territorio, pasando por ejemplo de un 25 a un porcentaje superior a determinar en función de los compromisos redistributivos del sistema. En contrapartida, el Estado debería aumentar su aportación de recursos adicionales, reduciéndolos de otros fondos, lo que tendría varias ventajas: se conseguiría mayor transparencia y simplicidad, ya que los fondos se repartirían de acuerdo con una variable bien definida, población ajustada, y solamente en un fondo y no en varios; permitiría definir de forma clara, y respondiendo a una decisión política explícita, el grado de equidad en la provisión de los servicios públicos fundamentales. Es decir, se haría explícito y transparente el grado de redistribución interterritorial del modelo, manteniendo una ordinalidad relativa entre CC.AA. en el ranking de recursos por habitante ajustado; incentivaría a las CC.AA. a un mayor compromiso en la gestión de los tributos, al retener una mayor proporción de su recaudación obtenida en sus territorios; y finalmente, ayudaría a un diseño más consistente de sus tributos propios y cedidos.

## Agradecimientos

Quiero agradecer las observaciones y sugerencias de los evaluadores que han contribuido a mejorar, sin duda, el producto final de este trabajo.

## Referencias bibliográficas

- Colldeforns, M. (2018): «La nivelación parcial como equilibrio entre los objetivos de equidad, eficiencia y autonomía». *Presupuesto y Gasto Público*, 92: 39-53.
- De La Fuente, A. (2023): «La liquidación de 2021 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común». *Fedea Estudios sobre la Economía Española*, 2023/25.
- De La Fuente, A. (2021): «¿Qué hacer mientras llega la reforma de la financiación autonómica?» *Fedea Policy Papers*, 2021/12.
- De la Fuente, A. (2021). «Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada». *Fedea Policy Papers*, 2021/14: 1-25.
- De La Fuente, A. (2021): «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2019». *Estudios sobre la Economía Española*, 27.

- De La Fuente, A. (2020): «Por una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad (No. 2020-02)». *Fedea Policy Papers*, 2020/02.
- Economistas (2016): *Financiación autonómica de régimen común: una reforma necesaria*. Informe Consejo General de Colegios de Economistas de España.
- Hierro, L. Á. y Montero, P. A. (2016): «Analizando críticamente la nivelación en el modelo de financiación autonómica. Propuesta metodológica para estimar las variables distributivas y alternativa de reforma». *Fedea Policy Papers*, 2016/13.
- López, D. M. (2022): «Propuesta de cálculo y actualización de la recaudación normativa de tributos cedidos y tasas en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas». *Fedea Estudios sobre la Economía Española*, 2022/13.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021): *Informe del grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada*.
- Monasterio, C. (2018): «Coste Efectivo, Statu Quo y Reforma del Sistema de Financiación Autonómica». *Presupuesto y Gasto Público*, (92). Instituto de Estudios Fiscales.
- Pérez, B. (2020): *El desequilibrio financiero vertical y horizontal del actual sistema de financiación autonómica de las CC.AA. de régimen común: principales líneas de reforma*. Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 5/2020, pp. 194-210
- OECD (2023): *OECD Fiscal Decentralization DataBase*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>
- Prieto, J. R. et al. (2019): *A propósito de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general: problemas y propuestas*. Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 2/2019.
- Rubio, D. J., y Garrido, C. M. (2019): «Propuestas para el debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica». *Revista de Estudios Regionales*, (114): 199-244.
- Utrilla, A. (2020): *Cuatro décadas de descentralización fiscal en España: luces y sombras del estado de las autonomías (Vol. 26)*. Ed. Universidad de Cantabria.
- Rubio, J. J.; Álvarez, S. y Cantarero, D. (2014): *El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común: Una valoración crítica*. Informe Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Mimeo.
- Sevilla, J. V. (2013): *Lecciones sobre financiación pública de estados descentralizados*. Ministerio de Hacienda y Función Pública: Editorial Instituto de Estudios Fiscales.
- VV.AA. (2017): «Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica». Instituto de estudios fiscales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- VV.AA. (2023): «El impuesto sobre las grandes fortunas: un análisis académico y doctrinal de su inconstitucionalidad». *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1.
- Zabalza, A. (2016): «Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica. Una propuesta de reforma». FEDEA Policy Papers.



©Derechos del autor o autores. Creative Commons License. Este artículo está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0.  
©Copyright of the author or authors. Creative Commons License. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.