

LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN ESPAÑA. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

The evolution of the autonomic financing model in Spain. Evaluation and perspectives

Juan José Hinojosa Torralvo
Catedrático de Derecho Financiero
Universidad de Málaga

RESUMEN

La organización territorial del Estado español surgida de la Constitución de 1978 dotó a las Comunidades Autónomas de un marco abierto de competencias (arts. 148 y 150.2) para cuyo ejercicio gozan de autonomía financiera garantizada con un sistema de recursos propios o transferidos (arts. 156 y 157). Estos recursos, su estructura y su regulación, configuran el sistema constitucional de financiación autonómica que comenzó su andadura a principios de los años ochenta con la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, los Estatutos de autonomía y las leyes de cesión de tributos a cada comunidad.

Este sistema de financiación, necesariamente abierto también, ha contemplado ya varios modelos que se han ido sucediendo a medida que el desarrollo de las competencias y el incremento de las necesidades financieras autonómicas ha ido creciendo, como pone de manifiesto la historia de estos últimos cuarenta años.

La situación actual, sin embargo, se basa en un modelo que tiene más de un decenio (2009) sin haber sido actualizado, lo que unido a la crisis económica de los últimos años, a la estabilidad presupuestaria exigida desde Europa y a la inestabilidad política, ha provocado una situación muy delicada para las finanzas autonómicas que han sido sostenidas con recursos estatales prestados a través de diversos fondos de financiación y el acceso muy limitado a la emisión de deuda pública. Aunque la reforma del modelo es una pretensión unánime de todas las Comunidades, la situación en Cataluña y sus exigencias de tener un régimen diferenciado similar al vasco y navarro ofrece hoy por hoy un panorama nada claro.

PALABRAS CLAVE

Comunidad Autónoma, financiación, tributos propios, recursos financieros, crisis económica.

ABSTRACT

The territorial organization of the Spanish State arising from the 1978 Constitution provided the Autonomous Communities with an open framework of competencies (art. 148 and 150.2) for whose exercise they enjoy guaranteed financial autonomy with a system of their own or transferred resources (arts. 156 and 157). These resources, their structure and their regulation, form the constitutional system of autonomous financing that began its journey in the early eighties with the approval of the Organic Law of Financing of the Autonomous Communities, the Statutes of autonomy and the laws of cession of tributes to each community.

This financing system, necessarily also open, has already contemplated several models that have been happening as the development of skills and the increase of regional financial needs has been growing, as evidenced by the history of these last forty years.

However the current situation is based on a model that has more than a decade (2009) without having been updated, which together with the economic crisis of recent years, the budgetary stability required from Europe and political instability, It has caused a very delicate situation for the regional finances that have been sustained with state resources provided through various financing funds and very limited access to the issuance of public debt. Although the reform of the model is a unanimous claim of all the Communities, the situation in Catalonia and its demands to have a differentiated regime similar to the Basque Country and Navarre offers today a not clear landscape.

KEYWORDS

Autonomous community, financing, own taxes, financial resources, economic crisis.

Sumario: 1. El modelo de financiación autonómica establecido en la Constitución Española de 1978. Los estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña y la LOFCA. Los demás Estatutos de autonomía. 1.1. La financiación autonómica en la Constitución Española como modelo abierto. 1.2. La dualidad de regímenes de financiación: régimen común y régimen foral. 2. Los primeros años de andadura y la puesta en evidencia de la necesidad de ajustar el modelo (1983-1993). El papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera. 3. El progresivo incremento de ingresos y la necesidad de consolidar el sistema (1993-2009). 3.1. La “corresponsabilidad fiscal” de 1993. 3.2. La pretendida estabilidad del sistema: la reforma de 2001. 4. Las reformas estatutarias de primera década del siglo XXI y su incidencia en la financiación autonómica: el modelo de 2009. 4.1. El proceso reformador estatutario. 4.2. La reforma de 2009 del modelo de financiación. 4.3. Las deficiencias de los fondos de nivelación o equilibrio entre las CCAA. 5. La irrupción de la crisis y sus efectos sobre el sistema de financiación. 5.1. La necesaria responsabilidad compartida de las CCAA para afrontar la crisis. 5.2. Los problemas en el reparto del déficit. 5.3. La reorganización de los fondos en el llamado Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (FFCA). 6. La pretensión de ruptura del modelo por parte de Cataluña y la reacción del resto de Comunidades. 6.1. La apelación al “expolio fiscal” catalán. 6.2. La aspiración de Cataluña a un régimen fiscal diferenciado. 6.3. La reacción del resto de CC.AA. 7. La agudización del problema financiero y la crisis política. 7.1 Situación hasta 2018. 7.2. La aparición de los expertos: la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica de 2017 y las aportaciones autonómicas. 7.3. Las maniobras políticas y las pugnas entre comunidades. 8. La situación actual. Perspectivas. 8.1. Los nuevos problemas. 8.2. Las nuevas maniobras gubernamentales. 8.3. La misma incertidumbre. 9. Conclusiones. 10. Nota breve sobre las fuentes informativas y de datos.

1. El modelo de financiación autonómica establecido en la Constitución Española de 1978. Los estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña y la LOFCA. Los demás Estatutos de autonomía.

1.1. La financiación autonómica en la Constitución Española como modelo abierto.

La financiación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) es un tema abierto en la Constitución Española de 1978 (CE), que desde entonces ha pretendido cerrarse sin éxito en sucesivas ocasiones. Saber lo que ha ocurrido y cómo ha ocurrido es un paso necesario para poder entender lo que está sucediendo ahora. El artículo 156 CE establece que:

1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

Para conseguir ese objetivo, las CC. AA. disponen de sus propios recursos. Aunque como veremos su naturaleza y entidad han ido cambiando con el paso de los años, todos los posibles recursos autonómicos estaban ya previstos por el art. 157.1 CE, a saber:

Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*
- c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.*
- e) El producto de las operaciones de crédito.*

Como por su propia naturaleza una Constitución no es una norma de desarrollo, la propia CE previó que una ley orgánica regulase tanto el ejercicio de las competencias financieras como las normas para resolver conflictos entre CC.AA. y las formas de colaboración entre estas y el Estado (art. 157.3). Es la que se conoce como *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), ley 8/1980, de 22 de septiembre. Dada la disparidad de situaciones de partida de cada Comunidad Autónoma (CA), se previó que la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) de cada año pudiera establecer una asignación a las CC.AA. en función del volumen de servicios y actividades estatales que hubieran asumido, asignación que debía servir también para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio (art. 158.1 CE). Como cierre del sistema, para corregir los desequilibrios interterritoriales, se creó un mecanismo de solidaridad consistente en un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, fondo cuyos recursos habrían de ser distribuidos por las Cortes Generales entre las CC.AA. y las provincias (art. 158.2 CE).

Sin embargo, las fuentes normativas del sistema de financiación de las CC.AA. no eran solamente la CE y la LOFCA. Y no sólo porque, como se verá, cada CA habría de tener su propia ley de cesión de tributos (tributos estatales cedidos por el Estado a las CC.AA.), sino porque cada CA habría de tener además su propio Estatuto de Autonomía (EA), que ha terminado siendo, para cada una, su norma básica de referencia. A lo largo de todos estos años, partiendo de 1979 (EA País Vasco y EA Cataluña), pasando por 1980 (LOFCA), siguiendo por las distintas Leyes de Cesión de tributos a las CC. AA., y continuando de las reformas de 1996, de 2001 y 2009, se aprecia un avance en términos cuantitativos (han aumentado los tipos y el volumen de ingreso) y cualitativos (las CC.AA. han ido asumiendo más competencias normativas especialmente en relación con los tributos cedidos, que es una de sus principales fuentes de ingresos).

El modelo actual es de 2009, tan solo un año después de declarada oficialmente la crisis financiera conocida como la Gran Recesión, antes pues, de que comenzara el largo período de recortes y ajustes en el sector público, que explican en gran parte lo que ha sucedido después hasta nuestros días: insuficiencia del modelo, revisiones episódicas y singulares, disputas continuas entre las CC.AA. y el Estado y entre las propias Comunidades, introducción de nuevos mecanismos (Fondo de Liquidez Autonómica – FLA-, Fondo de Financiación de Pago a Proveedores-, creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal –Airef-), todo ello adobado con las reformas estatutarias de finales de la primera década del siglo, el problema secesionista catalán y desde 2015 una inestabilidad política como no se había conocido en todo el período postconstitucional.

1.2. La dualidad de regímenes de financiación: régimen común y régimen foral.

Los primeros estatutos de autonomía de 1979, correspondientes al País Vasco y Cataluña, sentaron las bases de un sistema necesariamente polémico y controvertido.

En primer lugar, porque se consolidó el modelo dual de financiación autonómica, que distinguió la correspondiente a las llamadas comunidades forales de las comunidades de régimen común. Aunque Navarra y Álava habían tenido durante la época franquista un

régimen foral específico -más limitado, pero privilegiado al fin y al cabo-, el EA del País Vasco de 1979 extendió el nuevo régimen de financiación a toda la comunidad, es decir, a los tres territorios forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. El estatuto de Navarra vio la luz poco después, pero el régimen es sustancialmente idéntico al vasco.

Apoyado en leyes especiales y en pactos bilaterales (Concierto económico vasco y Convenio económico navarro), este régimen foral especial se basa en tres pilares fundamentales: a) las haciendas forales son autónomas e independientes de las del Estado; b) recaudan sus propios impuestos, en la práctica actualmente casi la totalidad de los tributos estatales; c) contribuyen a las cargas comunes del estado (seguridad, política exterior y otras) con un cupo –País Vasco- o participación –Navarra-, que se calcula conforme a unas reglas previamente pactadas.

Al margen de otras consideraciones, estos regímenes, amparados en la disposición adicional primera de la Constitución de 1978, siempre han sido considerados beneficiosos para las comunidades forales; beneficiosos y privilegiados, desde luego, pero lo cierto es que estos privilegios, ni de hecho ni de Derecho, han sido cuestionados de modo abierto. Por el contrario, el único movimiento legal de cierta notoriedad habido hasta la fecha ha sido la exclusión de las normas fiscales emanadas por las diputaciones forales vascas del control de legalidad de los tribunales ordinarios para pasar a ser susceptibles sólo de control constitucional, como las leyes y normas con rango de ley estatales o autonómicas, ello a pesar de tener naturaleza reglamentaria (*Ley orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial*). Se ha querido así resolver un problema cuya solución reclamaban las autoridades forales desde antiguo, pues mientras las leyes autonómicas vascas sólo podían ser sometidas a revisión constitucional, las normas –con denominación de ley o no- emanadas por las diputaciones forales se sometían a los tribunales ordinarios, puesto que no tenían –ni tienen en el sistema de fuentes- rango legal (hay un sector minoritario que, sin embargo, defiende una postura distinta).

Esta aparente contradicción se debe al hecho de que el modelo hacendístico vasco contiene otra singularidad no siempre bien detectada ni rectamente entendida. En efecto, en el País Vasco conviven dos niveles de hacienda autonómica: por un lado, la de cada una de las tres diputaciones forales, independientes entre sí, pero que conjuntamente consideradas conforman el denominado régimen foral vasco de concierto económico, con sus contenidos y competencias; y por otro lado, existe una hacienda autonómica vasca, como la de las otras comunidades autónomas, que se proyecta sobre todos los ingresos y gastos que quedan al margen del régimen foral. Aunque la dimensión de esta hacienda vasca “común” es mínima en comparación con la foral, es una realidad jurídica y financiera que se proyecta sobre una actividad financiera menor pero existente. Lógicamente, nada en esta hacienda es ahora objeto de discusión, de envidias ni de deseos de emulación; por el contrario, es el régimen foral el que se pretendió en otras comunidades, en Cataluña en particular, y por eso puede decirse que el modelo foral está presente en el debate sobre la financiación autonómica actualmente en ebullición en las CCAA no forales.

Y en segundo lugar, para el esto de CCAA se instauró lo que se dio en llamar el “régimen común” para distinguirlo de los regímenes forales. La CE había previsto las líneas generales aplicables a su financiación (artículos 156, 157 y 158), pero habría de ser la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), la que diseñara el modelo definitivamente, modelo que habría de completarse después con la ley general de cesión de tributos a las Comunidades

Autónomas y con las leyes de cesión de tributos a cada comunidad, emanadas entre 1981 y 1983, sustituidas por otras en 2009.

Sin embargo, tampoco este régimen común se desarrolló de modo homogéneo o, por lo menos, igualitario. Así, la propia LOFCA es posterior al EA de Cataluña, lo que sugiere que fue el modelo negociado con los catalanes el que se trasladó luego a todas las CCAA. También se ha dicho que la tramitación de ambas leyes fue contemporánea, pero no está en duda que la LOFCA es posterior en más de un año al estatuto catalán.

2. Los primeros años de andadura y la puesta en evidencia de la necesidad de ajustar el modelo (1983-1993). El papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

El sistema de financiación autonómica de régimen común ha sido reformado sucesivamente desde entonces. Sin profundizar en los cambios, sí es conveniente al menos ofrecer algunos datos que pueden ayudar a entender por qué las cosas son como son y por qué ahora están en cuestión.

Dado que, como se ha expuesto, cada una de las sucesivas reformas han supuesto un aumento de los ingresos de las CC.AA. y un aumento de sus competencias, todas ellas fueron siendo siempre bien recibidas en términos generales, aunque es cierto que algunas llegaron a levantar ampollas entre el Gobierno central y algún que otro autonómico (por ejemplo, la de 2001 entre el gobierno central popular y las comunidades gobernadas por los socialistas).

Ello ha sido así en gran medida porque las reformas del sistema de financiación autonómica común se han negociado (o al menos se han discutido previamente) en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), órgano de coordinación de las políticas presupuestarias en general –y singularmente las fiscales- entre las CCAA y el Estado, creado por el art. 3 de la LOFCA. Este CPFF pasó a constituirse realmente a ser un auténtico “legislador blando” (*softlaw*), porque sus acuerdos, cuando se toman de conformidad con el partido gobernante, terminan adquiriendo plena eficacia e incluso, en la mayoría de las ocasiones, se transforman en auténticas normas jurídicas. Ya en su acuerdo 1/86 se aprobó el método de para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA para el período 1987-1991, en el 1/92, el correspondiente al período 1992-1996 y así sucesivamente ocurrió con el acuerdo 1/97 (quinquenio 1998-2001), hasta que el acuerdo 2/2001 pretendió erigirse en modelo definitivo y pasó a ser el título I de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regularon las medidas fiscales y administrativas del entonces nuevo sistema de financiación de las Comunidades de régimen común y Ciudades con Estatuto de autonomía (Ceuta y Melilla). En el año 2007 debió haberse aprobado un nuevo modelo, pero la coyuntura política no permitió el acuerdo que, no obstante, llegó en 2009, a modo de nueva reforma del sistema.

3. El progresivo incremento de ingresos y la necesidad de consolidar el sistema (1993-2009).

3.1. La “corresponsabilidad fiscal” de 1993.

Otros acuerdos del CPFF han significado hitos importantes para el modelo de financiación autonómica. En 1993, en desarrollo del modelo vigente, nació la que se dio en llamar *corresponsabilidad fiscal*, el primer intento de ligar la financiación al llamado “esfuerzo fiscal” de cada CA, que consistió básicamente en una participación del 15% de la cuota líquida del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas (IRPF) correspondiente

a los residentes en ella. El modelo recibió críticas no sólo por su mera introducción, sino también, contrariamente, por su carácter tan limitado desde el punto de vista cuantitativo.

Con todo, la idea de la corresponsabilidad escondía una cuestión de fondo de enorme calado: la de la asunción de responsabilidad en el ingreso por parte de las CC.AA., en contraste con su hasta entonces exclusiva responsabilidad en el gasto. Dicho de otra manera, el modelo abre la vía para que cada CA asuma –también en términos políticos– la responsabilidad de los ingresos que obtiene. Este es un elemento importantísimo, porque no se olvide que, hasta ese momento, las CCAA, al margen de unos escasos ingresos propios, dependían exclusivamente de los ingresos provenientes del Estado (tributos cedidos, participación en tributos estatales y fondos de compensación, esencialmente). Es decir, las CC.AA tenían un sistema de financiación de fuente externa, ajena y dependiente.

En cualquier caso, el sistema fue tan novedoso como testimonial y su peso desde el punto de vista financiero resultó muy escaso. Ello hizo que en 1996 se modificara el sistema sobre la base de estos tres aspectos básicos: de un lado, la atribución a las CCAA de un tramo del IRPF que se obtuvo abatiendo la tarifa estatal inicialmente a un 85% y después a un 70%, lo que en la práctica supuso elevar hasta un 30% la magnitud de la corresponsabilidad fiscal anterior; de otro lado, la concesión a las CCAA de las primeras competencias normativas (tarifas y deducciones propias) en la regulación de los impuestos cedidos que, además, pasaron a serlo también parcialmente –como el IRPF–; y finalmente, se previó una participación de las CCAA en la dirección y control de la AEAT en el IRPF dentro de su ámbito territorial.

El modelo tenía una razonable cláusula de seguridad, de modo que si, aplicado en una determinada CA, esta no alcanzaba el nivel medio de prestación de los servicios fundamentales que tuviera asumidos, recibiría las asignaciones correspondientes para cubrirlos en los PGE. No obstante ello, este sistema fue rechazado por Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura, que lo consideraron mucho más beneficioso para las CC.AA. más ricas.

3.2. La pretendida estabilidad del sistema: la reforma de 2001.

Transcurrido el quinquenio, se produjeron dos nuevos acuerdos en 2001, esta vez aprobados por todas las CCAA, aunque no sin reticencias por parte de algunas de ellas (especialmente de nuevo las tres comunidades antes mencionadas). Este amplio consenso se aprovechó para eliminar la periodicidad de los modelos, que obligaba a continuas reformas. Con no poco ánimo voluntarista, se intentó crear un modelo estable mediante la reforma de la LOFCA, la introducción de una ley reguladora de las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema (Ley 21/2001) y otra ley reguladora de los Fondos de compensación (ley 22/2001).

En sustancia, además de los tributos ya cedidos totalmente (IP, IS, ITPAJD y Tasas sobre el juego), se cedieron el 33% del IRPF, el 35% de la recaudación líquida del IVA del territorio, el 40% de los Impuestos especiales sobre Alcohol y Cerveza, Hidrocarburos y Labores del tabaco y el 100% de los impuestos sobre la Electricidad, sobre Determinados Medios de Transporte y el de Venta Minorista de determinados Hidrocarburos, creado con ocasión de la reforma para financiar los servicios públicos esenciales de sanidad, cuya competencia se transfirió obligatoria y definitivamente a las CCAA. Adicionalmente, se crearon dos fondos de compensación interterritorial, el Fondo de Compensación –sucesor del antiguo fondo único de compensación interterritorial– y el Fondo Complementario. Para cerrar el mecanismo, se crearon el Fondo de Cohesión

Sanitaria y las Asignaciones de Nivelación, así como un Fondo de Suficiencia para garantizar el nivel mínimo de servicios básicos en todas las CCAA.

En el plano material, lo más significativo fue el incremento en términos cuantitativos y cualitativos de las competencias normativas que se cedieron, que fueron muy amplias en los impuestos cedidos tradicionales (IP, ISyD, ITPAJD) y que alcanzaron también a la tarifa del IRPF en un porcentaje igual al cedido, el 33%. Sin embargo, no se cedieron competencias ni sobre el IVA ni sobre los IIEE.

Consecuencia de esta ampliación en la cesión de competencias normativas fue la proliferación de normas autonómicas singularizadas que conviven hoy con aparente normalidad. Sin embargo, merece la pena hacer notar que a partir de este momento comenzó la progresiva “desaparición” del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISyD) en buena parte de las CC.AA., que lo han reducido a la mínima expresión por la vía de la bonificación en la cuota.

4. Las reformas estatutarias de primera década del siglo XXI y su incidencia en la financiación autonómica: el modelo de 2009.

4.1. El proceso reformador estatutario.

A pesar de que el modelo de 2001 se pretendía definitivo, la realidad demostró que eso no iba a ser posible por el momento. Entre 2006 y 2007, en la antesala de la crisis, se produjo un movimiento reformista estatutario que terminó provocando, de hecho y de Derecho, si no un nuevo modelo de financiación, sí al menos importantes cambios cuantitativos y cualitativos en el existente.

El primer estatuto en ser modificado fue el de la Comunidad Valenciana (LO 1/2006). Le siguieron los de Cataluña (LO 6/2006), Islas Baleares (LO 1/2007), Andalucía (LO 2/2007), Aragón (LO 5/2007) y Castilla y León (LO 14/2007). A pesar de que la denominación de las leyes les atribuye la calificación de reformas de los estatutos anteriores, la verdad es que algunas son realmente leyes estatutarias nuevas, como la andaluza y especialmente la catalana. Y ha sido precisamente la reforma catalana la que ha resultado más polémica, no sólo en el aspecto hacendístico, sino en toda su estructura en general, hasta el punto que la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra un buen número de sus preceptos, lejos de zanjar las cuestiones más espinosas, ha resultado más polémica que la propia norma estatutaria, hasta el punto de que en la actualidad es considerada como una “ofensa a la soberanía del pueblo catalán” y es un argumento recurrente del “déficit” democrático del Estado español esgrimido frecuentemente por el sector secesionista catalán.

Desde el punto de vista financiero, aquel proceso de reformas estatutarias llevó a otra revisión del modelo de financiación autonómica que se plasmó en el Acuerdo 6/2009 del CPFF, acuerdo que se concretó en la Ley 22/2009 y que a su vez supuso una nueva modificación de la LOFCA (LO 3/2009) y finalmente, la promulgación de nuevas leyes de cesión de tributos del Estado a las CCAA fijando el alcance y los contenidos de la cesión (leyes 16 a 30 de 2010, publicadas en el BOE de 17 de julio de ese mismo año). Además, para adaptar los Estatutos de autonomía a la nueva estructura de los tributos cedidos, se modificaron también aquellos de un modo efectivo y no menos singular, pues se hizo a través de las respectivas leyes de cesión -que no tienen carácter de orgánicas- amparadas en la habilitación que los estatutos contienen para “modificar” algunas de ellas sin ser reformados por el procedimiento en ellos previsto; por ejemplo, el art. 178 del Estatuto andaluz, que regula los tributos cedidos, establece en su apartado 2 la posibilidad de su propia modificación mediante acuerdo con el Estado tramitado como proyecto de

ley, que es justamente lo que hace la Ley de cesión de tributos a Andalucía, 18/2010; lo mismo hace la Ley 16/2010 para modificar la disposición adicional 7ª del estatuto catalán).

A resultas de todo ello, nos encontramos con un nuevo modelo de financiación construido entre 2009 y 2010 que, sin embargo, se aplicó desde el 1 de enero de 2009. Y este fue el modelo a la espera de una prometida revisión, que debería haber tenido lugar en 2014, pero que no llegó entonces ni ha llegado aún.

4.2. La reforma de 2009 del modelo de financiación.

En este quinquenio concurren circunstancias que merecen un tratamiento aparte – se analizan más abajo-, porque explican muy bien muchas de las situaciones que se vivieron después y aún hoy continúan en parte vigentes. Pero lo que conviene subrayar ahora es que el mismo hecho de esta nueva reforma es una de esas circunstancias, por varias razones. En primer lugar, porque –se reitera- tuvo lugar un año después de declarada oficialmente la crisis financiera pero antes de que empezaran a producirse los mayores ajustes y recortes en el sector público. En segundo lugar, porque lo cierto es que la aceptación plena del modelo por parte de todas las CCAA se produjo porque el Estado pudo añadir aproximadamente 11.000 millones de euros a los inicialmente previstos en las normas reformadoras, a repartir entre las comunidades (las negociaciones para cerrar el acuerdo no fueron fáciles, hasta el punto de que el ministro de economía en ejercicio, Sr. Solbes, calificó el proceso como “el sudoku de la financiación autonómica”). Y en tercer lugar, porque ha resultado fallida: para unas comunidades porque no es el modelo al que aspiran -o al menos aspiraban- (Cataluña, en particular); y para todas sin excepción porque resultó insuficiente para hacer frente al coste de la crisis. El punto II del Preámbulo de la Ley 22/2009 estableció que “los ejes básicos del nuevo sistema son el refuerzo de las prestaciones del estado del bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos”. La realidad, sin embargo, ha ido por otros derroteros.

Técnicamente, en el aspecto tributario el modelo de 2009 se basa en un mayor porcentaje de recaudación de los tributos cedidos, un aumento considerable de las competencias normativas, una revisión de la participación de las CCAA en la AEAT y un reajuste del reparto de “capacidad” normativa entre CCAA y EELL en el establecimiento de impuestos sobre materias imposables coincidentes (se modificó el art. 6.3 LOFCA, para permitir que la incompatibilidad entre tributos autonómicos y locales se refiera los “hechos imposables” y no a las “materias imposables”). En concreto, el porcentaje de cesión del IRPF subió hasta el 50%, lo mismo que el del IVA, mientras que el de los II EE sobre bebidas alcohólicas, hidrocarburos y tabaco se elevó hasta el 58%. Los cedidos al 100% (IEDMT, electricidad, ITPAJD, ISyD y Juego) se mantuvieron, lógicamente.

En conclusión, la reforma de 2009 se llevó a cabo porque el nuevo escenario estatutario, sobre todo en Cataluña, la exigía. Pero en realidad, todas las CC.AA. estuvieron interesadas en ella, porque todas tenían necesidad de ampliar sus ingresos para cubrir los mayores gastos destinados a los servicios públicos esenciales como consecuencia del aumento de la población. En definitiva, esto fue lo que se pretendió conseguir con el aumento de los porcentajes de cesión, por mucho que ahora, no sin motivos, se cuestione de nuevo el modelo.

4.3. Las deficiencias de los fondos de nivelación o equilibrio entre las CCAA.

Siendo el mecanismo de los impuestos cedidos el principal recurso financiero de las CCAA, los ingresos de cada una dependen en gran medida de su potencial fiscal, es decir, de que –en términos generales- en sus territorios se contribuya más o menos. Eso coloca a unas CCAA en una situación peor que a otras.

Por otra parte, el desarrollo del modelo de financiación autonómica previsto en la CE 1978, unido al distinto punto de partida de cada Comunidad, ha venido provocando grandes disparidades del nivel de recursos por habitante entre unas y otras, disparidad de aproximadamente un cuarenta por ciento entre la que más obtenía y la que obtenía menos. Es cierto que la CE consagra el principio de solidaridad interregional (156.1 y 158 CE) y que el TC lo ha recalado así reiteradamente. Por eso, desde el principio se instrumentaron fondos financieros para compensar estos desniveles, pero todos resultaron insuficientes y, lo que es peor, inadecuados para cumplir su propósito equilibrador y redistributivo.

El modelo actual gira en torno a cuatro fondos, cuya finalidad confesada y expresa es la de equilibrar el nivel de prestación de servicios en todo el territorio español. De un lado, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), de otro el Fondo de Suficiencia Global (FSG) y finalmente los dos Fondos de Convergencia Autonómica: el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad.

El FGSPF debería garantizar que cada CA recibiera los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales). Está integrado por un porcentaje de los recursos tributarios de cada CA definidos en términos normativos (atendiendo a las variables de población, superficie, dispersión, insularidad, las CCAA aportan hasta el 75% del fondo) y por una aportación adicional del Estado. Esto hace que cada CA tenga un saldo positivo o negativo, a aportar o a recibir como reintegro.

El FSG debería servir de cierre equilibrador del sistema. Se calcula cada año por cada CA y está constituido por la diferencia entre sus necesidades globales de financiación conforme a las competencias transferidas y la suma de sus capacidades tributarias más la transferencia del FGSPF que recibe ese año. Es decir, este FSG tiene en cuenta el saldo positivo o negativo del FGSPF, lo que disminuye su operatividad, porque sólo ajusta, no aporta adicionalmente.

Los Fondos de Convergencia Autonómica, integrados exclusivamente con aportaciones estatales, tienen como finalidad aproximar las CCAA en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad y el equilibrio económico territorial.

Con el Fondo de Competitividad se pretende que las CCAA con recursos por habitante ajustado inferiores a la media o a su capacidad fiscal vean incrementados dichos recursos. Por su parte, el Fondo de Cooperación se destina a las CCAA con un PIB per cápita inferior al 90% de la media, que tengan una densidad de población inferior al 50% de la media o que tengan un crecimiento de población inferior al 90% y una densidad de población inferior al resultado de aplicar el coeficiente de 1,5 a la media.

Resultado de todo ello es el menor peso de las transferencias (31% en modelo 2001, 19% modelo 2009) , lo que mejora la dinámica del sistema. Pero al mismo tiempo se acota o limita la solidaridad porque si una CA tiene impuestos suficientes para cubrir sus otros gastos –los que no se corresponden con el estado del bienestar-, los cubre y no tiene que aportar más al estado. Esto ha beneficiado hasta ahora a Madrid, Cataluña y Baleares.

Por otra parte, no puede olvidarse que los términos porcentuales son relativos, de modo que hay que calibrar la bondad del sistema acudiendo también a los términos absolutos. Y en este sentido merece la pena destacar algunos datos que inmediatamente se hicieron evidentes:

a) En el último periodo liquidado (2013), anterior a la reforma quinquenal que tenía que llegar en 2014 el sistema de financiación repartió 104.872 millones de euros (un considerable 9,8% del PIB nacional).

b) Las CCAA que más recursos recibieron del sistema fueron, por este orden, Cataluña, Andalucía, Madrid, Valencia y, a mayor distancia Galicia y Castilla y León).

c) De ellas, Andalucía, Madrid y Valencia recibieron menos parte proporcional que la que correspondería a su población, mientras que las restantes recibieron más.

d) En términos de recursos per cápita, de estas seis CCAA, las de Castilla y León, Galicia y Cataluña recibieron por encima de la media y Madrid, Andalucía y Valencia por debajo de ella.

En concreto, por lo que se refiere al reparto de los fondos, se obtenían a su vez estos datos:

a) Tomando los cuatro en su conjunto, los contribuyentes netos –es decir, no sólo no reciben sino que aportan al modelo- eran Baleares (modestamente) y Madrid (mucho más notablemente). Dicho de otro modo, los recursos que recibían del sistema procedían únicamente de su recaudación tributaria. Las demás, todas las demás, recibieron más de lo que aportaron.

b) En particular, había CCAA que no recibieron nada de algún fondo (Valencia del Fondo de Cooperación y Madrid del Fondo de Competitividad), por aplicación de los límites o los topes.

c) Finalmente, la comunidad que más recibió de los fondos fue Cataluña (en términos per cápita obtuvo más de lo que aportó por cada ciudadano).

Más allá de las disparidades entre CCAA, lo cierto es que estas son responsables de algo más de la mitad del gasto total, pero gestionan directamente sólo un tercio de los ingresos. Por otra parte, es una obviedad que el modelo no había resuelto el problema de la insuficiencia financiera de las CCAA ni tampoco les permitía gestionar los tributos en los que están sus más importantes fuentes de ingresos (IRPF e IVA).

5. La irrupción de la crisis y sus efectos sobre el sistema de financiación.

5.1. La necesaria responsabilidad compartida de las CCAA para afrontar la crisis.

La crisis financiera se agudizó en los meses siguientes a la aprobación del modelo actual de financiación autonómica y en mayo de 2010 se produjeron los primeros recortes del sector público, luego seguidos por otros que han continuado hasta ahora. Como consecuencia de los ajustes fiscales en España forzados por la *troika* (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional), en 2011 y 2012 las CCAA hubieron de soportar a su vez un recorte proporcional de sus ingresos y una inevitable reducción de sus gastos.

Todo ello se ha unido al déficit estructural autonómico. La ejecución presupuestaria provisional de 2012 arrojaba a mitad de 2013 un incremento de un 31% en los gastos financieros de las CCAA y el Ministerio de Hacienda se planteó imponer sanciones a

todas las Administraciones incumplidoras o incompetentes. Esto pretendió paliarse con el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) arbitrado para intentar liberar a las CCAA de sus deudores más inmediatos. En abril de 2013, las CCAA debían a sus ayuntamientos más de 1.700 millones de euros y la Administración estatal aseguró que retendría a las autonomías el dinero impagado a los municipios.

5.2. Los problemas en el reparto del déficit.

Los mayores problemas llegaron en el momento de repartir el déficit entre las CCAA. A mediados de 2013, ante las exigencias de la UE para afrontar la enorme deuda que asolaba a las Administraciones públicas (que al final del 2013 resultaba ser del 94% del PIB), el Gobierno central, además de aprobar sus propias medidas de ajuste, decidió trasladar a las CCAA las que les correspondían. Después de muchos debates políticos, en octubre de 2013, se fijó la cantidad del ajuste no estatal para el bienio 2014-2015 en 17.500 millones de euros, de los cuales casi la mitad (algo más de 8.600) habrían de corresponder a las CCAA y el resto a las entidades locales. Casi todas las CCAA se opusieron, unas (como Andalucía) porque ya estaban realizando su propio plan de ajuste que ahora se vería doblemente aplicado. Otras (como Madrid, Extremadura o Castilla y León) porque entendieron que la propuesta beneficiaba a Cataluña y a Valencia. En efecto, en mayo de 2013 se supo que el ministro de Hacienda y el consejero homólogo catalán estaban negociando en privado un aumento del déficit para Cataluña. Tal fue la situación creada que se planteó de modo abierto el tema de la asunción del déficit de modo asimétrico, es decir, permitiendo que unas CCAA pudieran tener más déficit que otras. Esta llamada financiación “a la carta” enojó bastante a muchas de las CCAA gobernadas por el Partido Popular, que se sintieron perjudicadas.

Por otra parte, la propuesta tendría que verse acompañada de un adelgazamiento del sector público en general y del autonómico en particular, de modo que se redujeran empresas públicas, algunas de dudosa utilidad y otras de coste excesivo (muchas de las empresas tenían fondos propios negativos), que además habían proliferado desde los inicios de la andadura autonómica. Pero lo cierto es que, como esta actuación quedó en manos de cada CA, los resultados no fueron los esperados, ni tan siquiera los aconsejables, aunque se han hecho importantes esfuerzos. Y así, por ejemplo, la Junta de Andalucía redujo los gastos de su administración paralela la mitad de lo que en principio pensó hacer, aunque esta mitad era de una magnitud importante habida cuenta del volumen del sector público andaluz. Con todo, el Gobierno central dio por prácticamente concluido el ajuste del sector público después de que el porcentaje de entes territoriales suprimidos llegara al 31 por ciento. En particular, las CCAA suprimieron unos 750 organismos públicos (ahora hay sigue habiendo aproximadamente 1.700), pero el recorte fue muy desigual desde el punto de vista territorial y no parece que haya respondido a un plan de acción futura, sino a la simple necesidad de recortar ya y entonces. Porcentualmente, Baleares, Castilla-La Mancha y Murcia hicieron un esfuerzo en el ajuste superior al 50% respecto a la situación de la que partían; Andalucía, Cantabria, castilla y León, Galicia, Navarra y Valencia entre el 25% y el 50%; el resto no llegó al 25%. Escaso rendimiento de la medida, parece.

Y en materia de déficit público global, de acuerdo con los planes de reequilibrio convenidos entre Estado y CCAA, de las cinco comunidades que habían superado el año anterior el déficit del 1,5% (Andalucía -2-, Baleares -1,8-, Cataluña -2-, Murcia -3- y Comunidad Valenciana -3,5-), sólo Baleares había cumplido con lo comprometido hasta el segundo semestre de 2013, por lo que el resto se vio obligado a hacer un esfuerzo

superior. En este contexto, llegaron otros presupuestos más austeros para el Estado y las CCAA en 2014.

La tensión entre Estado y CCAA en aquellos años de crisis fue tal que obligó al Estado a adoptar instrumentos de control del gasto. En este sentido, se creó la Autoridad Fiscal Independiente –Airef- (*Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*) que tiene como misión fiscalizar la adecuación de la actividad financiera de las CCAA a las normas establecidas y en particular al Pacto de Estabilidad y a las normas sobre estabilidad y sostenibilidad (*Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*). A lo largo de esos años se adoptaron además mecanismos de ayuda o auxilio para las entidades territoriales. En particular, el Fondo de Liquidez Autonómico (*RD Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero*) para el pago de deudas contraídas alivió en parte las tensiones referidas, aunque como solución es transitoria (el dinero debe ser devuelto) y parcial (es limitado cuantitativamente).

Finalmente, hay que tener en cuenta un dato muy significativo, que resulta clave en todo este movimiento: la bajada de recaudación respecto al comienzo de la crisis (en el año 2013 unos 20.000 millones menos), lo que significaba que no había dinero para poner sobre la mesa de la financiación autonómica.

5.3. La reorganización de los fondos en el llamado Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (FFCA).

Para hacer frente a la crisis y a las dificultades de acceso a los mercados financieros por parte de las CC.AA. se habían creado, como se ha dicho ya, dos fondos diversos. Por un lado, el Fondo de Liquidez Autonómica en 2012, con la pretensión de facilitar el acceso de las CCAA a una financiación a través del Estado que difícilmente habrían podido obtener en los mercados financieros. Y por otro lado, el Mecanismo de Financiación de Pago a Proveedores a través del Real Decreto-ley 4/2013, de 23 de febrero, denominado de *medidas de apoyo al empleador y estímulo del crecimiento de empleo*, que había sido ideado y diseñado ya en el Acuerdo 6/2012, del CPFF.

A través del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de *medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico*, se reorganizaron todos los mecanismos que dieron lugar al llamado Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (FFCA), estructurado en cuatro compartimentos, a saber: a) Facilidad Financiera; b) Fondo de Liquidez Autonómico; c) Fondo Social; y d) Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores de Comunidades Autónomas. El nuevo FFCA incorporó el patrimonio de los dos fondos existentes, que quedaron extinguidos, además de quedar el de pago a proveedores para su liquidación. Las dotaciones al fondo han de ser previstas cada año en la Ley de PGE correspondiente.

El compartimento Facilidad Financiera (FF) se actúa por adhesión de las CC.AA. cumplidoras de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados para cada año desde la ley orgánica 2/2012, requisito este junto a otros que valora el Ministerio de Hacienda antes de aceptar o no su incorporación cada año.

Al nuevo compartimento Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) se llegó por adscripción automática -en el supuesto de haber estado ya la comunidad en el antiguo FLA-, o por adscripción obligatoria, en el caso de que el Ministerio le proponga su adhesión ante el incumplimiento de su período medio de pago. Para las demás, se exige

solicitud y aceptación por parte del Ministerio. Como en el caso anterior, la adhesión es anual.

El compartimento Fondo Social (FS) se destina al pago de obligaciones pendientes de las CCAA para con sus entidades locales derivadas de convenios suscritos y otras transferencias en materia de gasto social. La adhesión al FS exige también la aceptación del Ministerio, que atenderá para otorgarla a la situación financiera de cada comunidad.

Los fondos, tan recurrentes como posiblemente necesarios (las CCAA han recibido más de 300.000 millones de euros de alguno de los fondos estatales hasta 2019), han sido también en cierto modo unos elementos distorsionadores del modelo. Ello no ha impedido que algunas Comunidades hayan acudido al mercado primario colocando instrumentos financieros en el marco de la llamada Facilidad Financiera (unos 18.500 millones hasta mitad de 2017). Otras más ricas –Madrid, Navarra, País Vasco– se han endeudado en el mercado financiero sin grandes problemas. Cataluña ha tenido cerrado su acceso al mercado primario desde 2009 y su enorme deuda pública no parece que pueda permitirse abrirlo alegremente.

6. La pretensión de ruptura del modelo por parte de Cataluña y la reacción el resto de comunidades.

6.1. La apelación al “expolio fiscal” catalán.

La Comunidad más beligerante con el sistema de financiación de 2009 fue siempre Cataluña. Seguramente no por casualidad, la piedra de toque de las pretensiones catalanas se ha centrado en el debate sobre lo que en el entorno administrativo, social e incluso en algún ámbito académico catalán se ha denominado el “expolio fiscal”, expresión que finalmente ha calado desde las esferas políticas hasta las capas populares. Este expolio fiscal se identificaría con la sustracción de recursos que el Estado hace a Cataluña por comparación entre lo que Cataluña aporta al Estado en términos fiscales y lo que -siempre en términos fiscales- recibe de este para su financiación. A propósito de la discriminación que Cataluña esgrime, su presidente presentó a finales de 2013 una llamada “lista de agravios” que habían de ser reparados. Tal fue la situación creada, que la entonces presidenta de los populares catalanes pidió un plan para reparar a Cataluña, plan que inmediatamente fue rechazado por el Gobierno central si ello significaba una financiación diferenciada para Cataluña.

Según sus sostenedores, una de las pruebas que podrían acreditar el maltrato a Cataluña está en las llamadas “balanzas fiscales”, es decir, en el balance de saldos positivos o negativos que cada Comunidad tiene con el Estado. Las últimas balanzas fiscales entonces publicadas lo fueron en 2008 y correspondían a datos de 2005.

La teoría de las balanzas fiscales es una figura muy controvertida y no goza de aceptación pacífica entre todos los estudiosos, ni siquiera los de la Hacienda Pública, pues por un lado se dice que son las personas físicas o jurídicas las que pagan los impuestos – no los territorios en los que viven-; y por otro, se conviene en que las rentas fiscales entre territorios no son el único elemento que hay que tener en cuenta para valorar el trasvase de riqueza entre unos (los ciudadanos) y otros (los territorios), sino que hay que atender también a las rentas de explotación, es decir, a las derivadas de la actividad económica.

Además de controvertido, el modelo de las balanzas fiscales es difuso incluso en su cálculo, sobre el que no hay acuerdo científico, lo que abona el terreno a la libre interpretación. Existen dos métodos para calcular el gasto. De un lado, el de la carga-beneficio, que pretende identificar quién paga y a quién aprovecha, en relación con la

población. Es decir, asigna gastos e ingresos a un territorio en función de lo que beneficie a sus habitantes (gastos) o se obtenga de ellos (ingresos). De otro, el de flujos monetarios, que identifica lo que se imputa a cada territorio si se destinan físicamente a este, sean ingresos o gastos.

Aunque no es este un tema sobre el que exista precisamente unanimidad, lo cierto es que está más comúnmente aceptado el primero de los métodos, por ser más justo y equilibrado. Sin embargo, Cataluña, que presenta sus propias balanzas fiscales con el Estado, utiliza el segundo, que le arroja un mayor saldo deficitario. Incluso, desde el ministerio de Hacienda se llegó a afirmar que las balanzas fiscales catalanas estaban trucadas porque inflan el déficit minusvalorando y minimizando el gasto que recibe del Estado en conceptos como la defensa o la política exterior, alegando que en Cataluña haya pocas bases militares y ninguna embajada extranjera.

Las cuentas presentadas por el gobierno catalán para el año 2009 (año de comienzo de aplicación del modelo) de acuerdo con el método de flujos monetarios arrojaban un desequilibrio anual entre el Estado y las CCAA en un 8,4% del PIB (16.400 millones de euros). Sin embargo, un estudio del Instituto de Estudios Económicos de principios de 2014 lo fijó entre el 4,35% y el 4,13%). Este informe señala además que en las cuentas de la Administración catalana se incluían deudas futuras que no estaban todavía liquidadas ni es seguro que llegaran a devengarse (a saber, 15.600 millones de euros que aquella estimaba que tendrá que devolver al Estado por la financiación extraordinaria que estaba recibiendo a causa de la crisis –argucia que es calificada en el propio informe como “fraude intelectual”-). De este modo, según el citado informe, el saldo negativo quedaría en menos de 800 millones de euros. E incluso –se puede leer en el Informe- si se hubiera aplicado el método de la carga-beneficio, el saldo de la balanza Estado-Cataluña habría sido positivo para Cataluña en algo más de 4.000 millones de euros. A pesar de ello, Cataluña volvió a establecer ese déficit entre 11.000 y 15.000 millones de euros para el año 2011. Como se ve, las cuentas se presentan de modo desigual.

A pesar de que también desde el mismo ministerio se había afirmado que los datos de las balanzas fiscales sólo se publican en España (no son datos de interés en otros países), el Gobierno prometió seguir publicándolas y así lo ha ido haciendo. No obstante, la reacción al planteamiento catalán no se hizo esperar por parte de las demás CCAA. La presidenta de Andalucía, por ejemplo, aseguró que las balanzas fiscales no pueden ser una coartada para un trato desigual a los ciudadanos.

Por otra parte, la financiación real per cápita a igual esfuerzo fiscal de Cataluña para 2017, según el ministerio de Hacienda, fue más favorable en comparación con Valencia y Murcia, por ejemplo, y está al mismo nivel que Madrid y Andalucía. El recurso a los déficits fiscales, más allá del valor real que se les pueda dar, tampoco arrojaría datos discriminatorios para Cataluña. Según los mismos datos mencionados, las diferencias en gastos *territorializable* (en euros per cápita) eran peores para Madrid, Andalucía, Murcia y Valencia.

Cuestión distinta es si Cataluña debe estar mejor financiada. Partiendo de que el sistema de reparto de la financiación autonómica tiene en cuenta las variables de la población, el envejecimiento, la dispersión de habitantes, la insularidad, Cataluña ha venido solicitando que se incluyeran otros, como los diferenciales de precios –que le favorecería-, pero también es cierto que hay otras comunidades que quieren incluir más variables relacionadas con la renta per cápita, que no le favorecerían.

Con todo, los datos arrojan algunas conclusiones: la última publicación del ministerio de Hacienda de 2017 –con datos de 2014- llamada Sistema de Cuentas Públicas

Territorializadas, situaban el déficit fiscal catalán en casi 9.900 millones de euros, el de Madrid en 19.200, el de Valencia en 1.700 y el de Baleares en 1.500. Andalucía presentaba un saldo fiscal positivo de 7.600 millones y el mayor proporcionalmente era el de Extremadura (2.800 millones). Igualando competencias y esfuerzo fiscal por habitante, resulta que tomando una media de 100, Cataluña está financiada a un 96,6% y Madrid al 97%, Andalucía al 98,2% y de ahí en adelante superan el 100 todas las demás, particularmente Navarra (182,2), Ceuta y Melilla (216,8) y arriba del todo el País Vasco (227,8). Las peor paradas son Valencia y Murcia (92,2 y 93,5 % respectivamente).

6.2. La aspiración de Cataluña a un régimen fiscal diferenciado.

Adicionalmente, durante la crisis se produjeron dos circunstancias cuyo valor está siendo extraordinario aún, aunque no pueda afirmarse categóricamente que tuvieran una relación directa con aquella, al menos en cuanto a su causa. Sí desde luego, en cuanto al desarrollo de los hechos y a la aún existente oclusión del modelo de financiación.

La primera fue la STC 31/2010, sobre el estatuto catalán, que limitó en parte las pretensiones financieras de Cataluña. Sin embargo, no tocó el principio de *ordinalidad* (derecho de Cataluña a no rebajar su lugar en el escalafón de renta per cápita del mismo puesto de clasificación antes y después del reparto de riqueza), que se ha erigido también en eje de las demandas catalanas. Sin embargo, algunos estudios permitieron avanzar que el actual modelo de financiación haría que Cataluña bajaría del puesto inicial de partida - 3º- al 8º, Baleares del 2º al 9º y Madrid del 1º al 11º. Las CCA más beneficiadas en el orden (porque ganarían más puestos, no ingresos en términos absolutos, sino relativos por población) serían Cantabria, La Rioja; Castilla y León, Galicia y Extremadura. La defensa a ultranza de la *ordinalidad* es esgrimida por referencia al modelo alemán de financiación de los *länder*; sin embargo, bien es sabido que en el país centroeuropeo, las regiones más pobres de partida tienen una corrección de entre un 5% y un 35% en el número de sus habitantes (es decir, multiplican su población real por un coeficiente para obtener así una población ficticia que les garantice más financiación), corrección admitida de momento por todos en aquel país.

A pesar de eso, desde Cataluña se aseguraba que la solución a sus demandas pasaba por tener un régimen fiscal diferenciado del régimen común y más cercano o igual al del País Vasco o Navarra. Así lo esgrimía reiteradamente la Administración catalana, se decía también en foros académicos e incluso la patronal catalana había pedido una reforma de la Constitución para que Cataluña tenga su Hacienda propia.

La segunda, la relación de fuerzas políticas en Cataluña surgida de las elecciones autonómicas de 2011, que provocó un contencioso importantísimo con el Estado acerca de la consulta sobre la independencia de la comunidad. El resultado de las elecciones autonómicas de 2015, con mayoría independentista de escaños, abundó en esa crisis, que sigue activa a raíz de los acontecimientos de otoño de 2017 que desembocaron en la declaración unilateral de independencia del parlamento catalán en octubre y se agudizó con las elecciones autonómicas de diciembre de ese mismo 2017, con nueva mayoría independentista que sostiene una cruda pugna política provocada por las condenas penales por sedición a algunos de sus líderes mientras que mantiene sin aprobar presupuestos para la comunidad.

Ahora, pues, en el momento actual, para parte de las fuerzas políticas catalanas –las soberanistas- se ha superado la petición de una hacienda autónoma de tipo foral, paso consecuente con su pretensión de independencia. De hecho, a la convocatoria realizada

por el gobierno socialista surgido de la moción de censura de junio de 2018, dirigida a todas las comunidades no acudió la representación catalana.

Actualmente es difícil saber cuál va a ser el comportamiento catalán en este asunto. El más que probable apoyo de una parte del soberanismo catalán a los presupuestos para 2020 que ha de presentar el nuevo gobierno surgido de las elecciones de noviembre de 2019 y el anuncio por parte del presidente catalán de convocar elecciones en Cataluña después de la aprobación de sus presupuestos autonómicos (sic) sitúa el debate en una situación de enorme incertidumbre, por más varias comunidades hayan pedido avanzar en un nuevo modelo de financiación, incluso al margen de Cataluña.

6.3. La reacción del resto de CC.AA.

Las pretensiones de Cataluña desencadenaron ya en los primeros años de la segunda década de este siglo las reacciones de todas las demás CCAA, unas oponiéndose y esgrimiendo para ello el principio de solidaridad y otras alegando una situación financiera en comparación con el Estado más desfavorable que la catalana.

La Comunidad de Madrid, tradicionalmente sosegada en estos temas, comenzó a disparar una munición de alto calibre: pidió una reforma integral del modelo de financiación que compense su déficit absoluto comparado (en 2012 Madrid aportó al sistema 66.000 millones de euros y recibió 11.000 mientras que Cataluña aportó 27.000 y recibió 15.700); e incluso llegó a plantearse, en términos financieros, el desmantelamiento de los regímenes forales.

Andalucía, Extremadura y Canarias pidieron conjuntamente una financiación justa que blinde la prestación de los servicios sociales y una mayor dotación del Fondo de Solidaridad. Por su parte, Aragón convocó a Galicia, Asturias, La Rioja, Extremadura y Castilla y León para formar un frente común en reclamación de que el nuevo modelo tenga en cuenta la dispersión geográfica y el envejecimiento de la población, particularmente importantes en ellas.

En mayo de 2013, la consejería andaluza competente en la materia –Sra. Montero, actualmente ministra del ramo- cifró en 5.167 los millones de euros que Andalucía habría dejado de percibir en los seis años anteriores por los incumplimientos de normas de carácter presupuestario: de un lado, la Disposición adicional 3ª del EA para Andalucía (aplicable entre 2007 y 2014), que establece que la inversión del Estado en Andalucía tiene que ser equivalente al peso de la población andaluza en el contexto nacional; de otro lado, el llamado “principio de *adicionalidad*” de los fondos europeos (Reglamento CE 1260/1999), según el cual la contribución de los fondos estructurales europeos no sustituye a los gastos estructurales de naturaleza pública de los Estados miembros.

7. La agudización del problema financiero y la crisis política.

7.1 Situación hasta 2018.

Los datos que continuaron aflorando a partir de mediados de la década abundan en la conveniencia, si no la necesidad, de abordar el problema de raíz. A duras penas las CC. AA. fueron logrando contener el déficit en los últimos años de la crisis, aunque con altibajos. Por ejemplo, en 2015 –debido a la habitual tardanza en conocer los datos oficiales- se supo que la deuda autonómica, ya en 2013, había llegado casi al tope previsto para 2016 y una agencia de calificación de prestigio –si es que les queda alguno- calculó entonces que hasta ese año de 2015 las CCAA tendrían necesidades de financiación de casi 90.000 millones de euros, lo que les impediría acudir con normalidad y solvencia a

los mercados financieros. Los esfuerzos no se mantuvieron al mismo nivel en por todas las CCAA y los datos sobre la ejecución presupuestaria de 2014 indicaron que las Comunidades del régimen común habrían casi duplicado su déficit, aunque algunas presentarían superávit (Asturias y Valencia). La situación política tampoco se presentaba tranquila entonces y tres CCAA (Andalucía, Asturias y Cataluña) rechazaron explícitamente el objetivo de déficit del 1% planteado por el Gobierno central.

Con posterioridad a la reordenación de los fondos en el FFCA, hasta 2017 las CCAA adheridas a algunos de esos fondos habían recibido 215.000 millones de euros (231.000 ya en 2018) y las cinco autonomías que salieron a los mercados financieros externos (Castilla y León, Asturias, Madrid, País Vasco y Navarra) colocaron más de 3.600 millones, según datos de Bloomberg, de ellos Madrid casi 2.500. En todo caso –y este es un dato significativo– los fondos permitieron a las CC.AA. ahorrar unos 22.000 millones de euros en intereses que antes pagaban a sus financiadores externos, aunque el ministerio de Hacienda calculó a principios de 2018 que el ahorro sobrepasaría los 50.000 millones.

Los años 2017 y 2018 se vieron salpicados de sucesivos acontecimientos, unos políticos y no, que tuvieron de constante actualidad el problema de la financiación autonómica.

7.2. La aparición de los expertos: La Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica de 2017 y las aportaciones autonómicas.

Con el objetivo de promover la reforma del modelo de financiación, en febrero de 2017 se creó una Comisión de Expertos en el seno del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que emitió su dictamen en julio de ese año. A pesar del esfuerzo realizado, las propuestas de la Comisión siguen inaplicadas por el desarrollo posterior de la realidad política española.

También algunas comunidades han acudido a la opinión de los expertos, como Valencia o Andalucía. La Comunidad Valenciana se presentó en 2017 el segundo informe de la comisión de expertos para el sistema de financiación autonómica nombrada por las Cortes valencianas (el primero es de 2015). Por su parte, en Andalucía, ante la posibilidad de que se abriera de nuevo el debate, el Parlamento creó un grupo de trabajo a la vista de las cuentas de la propia administración autonómica, que cifraba en un 3,8% del PIB andaluz la pérdida anual con el vigente modelo de financiación. Ante el grupo comparecieron más de una treintena de expertos, previamente consensuados. Las conclusiones se presentaron en febrero de 2018 y el pleno la aprobó en marzo, en ambos casos con la votación de los populares en contra, o sea, sin llegar al consenso pretendido. El cambio de gobierno en Andalucía no augura mucho recorrido a esas conclusiones.

7.3. Las maniobras políticas y las pugnas entre comunidades.

En noviembre de 2017, en pleno período preelectoral catalán y vigencia de la aplicación del art. 155 CE en Cataluña, desde el gobierno central se apremió a la oposición a consensuar la nueva financiación autonómica con el aval de las conclusiones del comité de expertos de julio anterior, y con la advertencia dura realizada por el ministerio de Hacienda a seis comunidades de su incumplimiento de la regla de gasto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012 (Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Cataluña y Comunidad Valenciana, además de Navarra, aunque su régimen es foral) y de otra advertencia un poco más suave a Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y Extremadura), todo ello mientras la autoridad fiscal (Airef) advertía a su vez al ministerio de Hacienda de la conveniencia de ampliar los controles y aplicar

medidas correctivas a las comunidades incumplidoras para evitar el mismo problema en los años sucesivos. Hasta 2018, del total del endeudamiento de las Comunidades autónomas, las que mantenían con el Estado por los fondos era muy elevada en Valencia (80%) y Cataluña (70%) y poco en Madrid (6%). En términos absolutos, la disposición de fondos de Cataluña había rondado los 70.000 millones de euros, la de Valencia superaba los 50.000 y la de Andalucía alcanzaba los 35.000 millones.

Así las cosas, las comunidades comenzaron a hacer manifestaciones desordenadas pero que revelaban un fuerte malestar con la situación, tanto que apremiaron al gobierno a resolver el problema aun sin Cataluña.

En este contexto, a principios de 2018 se anunció que los fondos autonómicos serían ese año los mayores de la historia, ligeramente por encima de los aportados al inicio de la última reforma (más 105.000 millones de euros previstos para 2018, unos 1.000 millones más que en 2009). Siendo un importante incremento respecto a 2017, lo cierto es que, en comparación con 2009, no lo fue tanto, dado que las necesidades de gasto estaban en incremento, como por ejemplo, el de dependencia o el sanitario (lo había advertido la Airef, debido al envejecimiento poblacional, los pacientes crónicos y el coste de los nuevos tratamientos) y los ingresos por tributos propios se habían estancado, especialmente por el retroceso del sector inmobiliario. Por otra parte, el comité de expertos elevaba las necesidades hasta los 133.000 millones.

Ello no obstante, continuaba en la mesa el problema de hacer frente a las deudas acumuladas. Valencia pedía una quita (condonación de parte de la deuda), algo a lo que se opusieron Andalucía, Galicia y Madrid, por entender que ellas se habían endeudado menos y habían gastado mejor. Desde el ministerio de Hacienda se propuso reestructurar la deuda autonómica, reducir los tipos de interés y ampliar los plazos de devolución hasta los cincuenta años, para después simplificar el sistema creando un gran fondo de garantía de servicios públicos que además de los que se financian ahora, financiase también la dependencia. Pero hacerlo sin discusión no iba a ser fácil, porque la diferencia de deuda era enorme entre comunidades (por ejemplo, Madrid no llegaba a 5.000 millones). Finalmente, se propuso por el ministerio reformar los impuestos autonómicos, armonizando los de Sucesiones y Donaciones y el ITPAJD, para rebajar la competencia entre comunidades; al mismo tiempo, sugería modificar la imposición llamada medioambiental, simplificándola y armonizándola.

Mientras tanto, los acuerdos con los nacionalistas vascos para aprobar los presupuestos incluyeron una sustancial rebaja del cupo y una financiación adicional bastante elevada para obras en el País Vasco (singularmente la alta velocidad), lo que no ayudaba mucho al debate sobre las haciendas de régimen común, tanto que los presidentes autonómicos populares –pero no sólo ellos- alzaron la voz contra el acuerdo y pidieron la inmediata reunión del CPPF. Tanto fue así que el presidente el gobierno vasco se vio obligado a publicar un artículo (*El País*, 4 de diciembre de 2017) un artículo periodístico defendiendo la legitimidad histórica y la constitucionalidad del régimen foral, afirmando, entre otras cosas, que los vascos se pagan sus servicios sin pedir nada al Estado, que es plenamente solidario y que el concierto vasco podría ser una referencia para un sistema de financiación del resto de comunidades “más eficiente, justo y solidario”.

Incumplida la promesa –política- de presentar una nueva propuesta de financiación en diciembre de 2017, el presidente del gobierno hizo público su compromiso de convocar al CPPF en abril de 2018. Pero los meses anteriores a la moción de censura de junio de 2018 los ocupó el ministro Sr. Montoro en negociar los PGE para 2018, por ahora los de mayor duración de nuestra historia democrática, ya que en febrero de 2020 se encuentran

aún prorrogados aquellos a la espera de los nuevos presupuestos de la ministra Sra. Montero.

8. Situación actual y perspectivas.

8.1. Los nuevos problemas.

Precisamente, la entonces reciente ministra de Hacienda, reunió en julio de 2018 al CPFF –órgano bien conocido porque había sido la consejera andaluza del ramo con anterioridad- y ya agosto convocó otra reunión telemática del CPFF que aprobó la denominada “senda” de estabilidad presupuestaria para el período 2019-2021, que fijó los objetivos de déficit (0,3%, 0,1% y equilibrio en 2019, 2020 y 2021, respectivamente), los mismos que curiosamente había propuesta en el Congreso de los Diputados el mes anterior, sin éxito. Cataluña no acudió a la reunión arguyendo su disconformidad con la “senda” marcada.

Al margen de la senda de estabilidad, sigue existiendo el problema de fondo de la reforma del modelo, sobre el que las CC.AA. comenzaron a fijar posiciones. Las primeras fueron comunidades despobladas de distinto color gubernamental (Asturias, Castilla –La Mancha, Aragón, Galicia, Castilla y León y La Rioja). Los reunidos en Zaragoza acordaron rechazar el procedimiento bilateral –reuniones Estado-Comunidad propuesto por Cataluña- y exigir una financiación que garantice similares niveles de prestación de servicios en todas las CC.AA. por parte del sistema de financiación nacional (lo que denominan principio de suficiencia) y también apelar a la Unión Europea para que tenga en cuenta los problemas derivados del despoblamiento en sus propias decisiones sobre el gasto. En particular, demandaban del régimen común de financiación que se tengan en cuenta las necesidades financieras de la dependencia y que el gasto financiero se ponderase en función de su peso en el gasto real de las CC.AA. y en función de los tramos de edad de la población.

La imposibilidad de aprobar unos presupuestos para 2019 y la convocatoria de elecciones para abril de 2019 mantuvieron en reposo el debate. Aunque no la publicación de cifras. Conforme a la Contabilidad Regional de España (publicada en diciembre de 2019), el producto interior bruto por habitante de cada comunidad arrojaba diferencias entre algunas cercanas al 100% (Madrid 53.041, Melilla 18.533 euros, para una media nacional de 25.727, por debajo de la que están Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Valencia, Extremadura, Galicia, Murcia y Ceuta y por encima sólo Aragón, Islas Baleares, Cataluña, Navarra, País Vasco y La Rioja, además de la ya citada Madrid).

Pero los problemas continúan, los tres últimos de entidad no menor.

En primer lugar, el relativo al desbloqueo de las entregas a cuenta. Durante la época inter-electoral –abril y noviembre de 2019- y con el gobierno en funciones desde febrero anterior, el grupo popular propuso desbloquear la actualización de las entregas a cuenta del gobierno central a las CC.AA. mediante una línea de crédito sin intereses que les permitiera obtener liquidez. El gobierno había sostenido –apoyado en un informe de la Abogacía del Estado- que no podía actualizar las entregas a cuenta por estar en funciones, porque dado que no tiene aprobado un presupuesto, no podría determinar la parte correspondiente a cada comunidad, de modo que en 2019 las CC.AA. recibieron las mismas que en 2018. La polémica continuó en el senado que, en su primer pleno, debatió sobre la financiación autonómica y los demandantes del desbloqueo de las entregas a cuenta insistieron en él. La normativa que rige el modelo de 2009 establece que las CC.AA. han de recibir el 98% de sus ingresos estimados por la cesión de los rendimientos

del IRPF, IVA e Impuestos Especiales, ingresos que se regularizan cuando se liquida definitivamente el ejercicio. El desbloqueo dio un giro después de la convocatoria de nuevas elecciones generales para el día 10 de noviembre de 2019 y un mes antes, apoyada en otro informe de la Abogacía del Estado- la ministra de Hacienda comunicó la reactivación de las entregas a cuenta a las CC.AA. por un montante de 4.600 millones de euros. Al mismo tiempo se anunció la dotación de 117.000 millones para la financiación autonómica de 2020.

En segundo lugar, se ha puesto sobre la mesa la petición de la parte del IVA de 2017. Varias comunidades han reclamado al nuevo gobierno el pago del IVA restante correspondiente a la liquidación de 2017 que asciende a 2.500 millones de euros correspondientes al mes de noviembre de aquel año (que se “perdió” para las CC.AA. pero que sí recaudó obviamente, el Estado, debido a la implantación del Sistema Inmediato de Información –SII-). La ministra de Política Territorial y Función Pública ha señalado que no ve factible el abono solicitado debido a impedimentos jurídicos que no son otros –según parece- que su falta de previsión en los PGE aún aplicables, los de 2018 prorrogados. La autoridad fiscal Airef –sorprendentemente, pues hasta ahora había sido firme defensora de la rebaja y del control del déficit y no parece que eso vaya a cambiar aunque su anterior presidente sea ahora ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones- ha pretendido mediar en el asunto, sugiriendo que en compensación se incremente el margen del déficit de endeudamiento para las CC.AA. La respuesta no ha satisfecho a las CC.AA. Madrid y Galicia han demandado al gobierno y Andalucía se ha mostrado dispuesta a hacerlo también si el asunto no se desbloquea en el CPFF. Esta comunidad, además, reclama unos 4.000 millones de euros que el anterior gobierno socialista hizo constar en un documento aprobado por el Parlamento andaluz en 2017.

Y en tercer lugar, han surgido controversias sobre el acceso a los mercados externos y el recurso al Fondo de Financiación a las Comunidades Autónomas. A finales de 2019, el ministerio de Hacienda comunicó a la Junta de Andalucía que tenía que hacer ajustes por haber superado el límite de déficit. Al margen del rifirrafe entre ambos entes debido al origen del déficit (el ministerio sostiene que es de 2019 mientras que el gobierno andaluz sostiene que es de 2018, cuando la actual ministra de Hacienda era consejera andaluza), lo cierto es que eso impediría a la Junta de Andalucía acudir al mercado a financiarse y la obligaría a acudir al FLA, como así ha ocurrido.

8.2. Las nuevas maniobras gubernamentales.

El gobierno ha dotado el Fondo de Liquidez Autonómico y la Facilidad Financiera en casi 17.000 millones de euros para el primer semestre de 2020 y ha mejorado las condiciones de los préstamos (ampliación de los plazos de amortización y supresión de la condicionalidad de otros años para continuar en el fondo). En la Facilidad Financiera están la mayoría de las comunidades, excepto Murcia, Valencia y –desde este mismo año- Andalucía, además de Madrid, País Vasco y Navarra, que no han solicitado su adhesión al FFCA ni Asturias, que ha preferido acudir a los mercados. La Facilidad Financiera asigna casi 5.600 millones de euros a Cataluña y 154 a La Rioja; por su parte, el FLA asigna casi 3.100 a Valencia y 753 a Murcia.

El CPFF del 7 de febrero de 2020 ha estado aderezado con el malestar de las CC.AA. por la negativa del gobierno a regularizar el IVA 2017 que aún se ha satisfecho. Y seguirá sin hacerse, porque el gobierno insiste en que ya se ha cerrado el ejercicio 2019, es decir, el año en que debía regularizarse el 2017. A cambio se ha previsto una nueva senda de gasto más generosa que la anterior, que sitúa el techo de endeudamiento para 2020 en el

0,2% del PIB, en el 0,1% para 2021 y en equilibrio (0%) en 2022. El 0,2% de este año supone una cantidad cercana a los 2.500 euros, justo lo que se reclama de IVA. Por otra parte, las CC.AA. dispondrán de un nuevo mecanismo de financiación sin intereses para cubrir la cantidad ya gastada correspondiente a la parte de aquel IVA no regularizado (la nota de prensa del ministerio lo denomina “extra FLA/Facilidad Financiera”). Aunque la mayoría de las comunidades y ciudades autónomas han votado a favor de la nueva senda -11 a 6-, lo cierto es que la compensación de falta de ingreso del IVA 2017 con más endeudamiento no puede ser una vía satisfactoria para aquellas que incurrirán en más déficit y este, tarde o temprano –excepto que se condonen, algo que por ahora no es previsible que ocurra- hay que pagarlo; y, en todo caso, resulta un tanto sorprendente y atípico para el Derecho que una deuda – Estado deudor y CC.AA. acreedoras- se salde con un préstamo entre las mismas partes que finalmente invierte las posiciones de cada una –CC.AA. deudoras y Estado acreedor-.

Cataluña tampoco ha acudido a la reunión, aunque en esta ocasión su presencia era más innecesaria que nunca si, como se apunta, el presidente del gobierno acordó el día anterior con el presidente de esa comunidad un tratamiento específico para ella.

8.3. La misma incertidumbre.

En estas condiciones, todo está pendiente de dos circunstancias. Por un lado, de la aprobación de los próximos PGE. Es de suponer que las CC.AA. volverán a insistir en la regularización del IVA y es de esperar que a partir de que entren en vigor pueda empezar a abordarse la reforma del sistema de financiación. Por otro, de la posición que adopte Cataluña en las negociaciones, que es una auténtica incertidumbre sobre todo si mantiene su exigencia de un régimen diferenciado.

9. Conclusiones.

1ª El modelo de financiación autonómica configurado en la Constitución Española de 1978 se ha demostrado ineficiente, no tanto por su diseño, que fue ampliamente consensuado, cuanto por su desarrollo posterior. La “renovación” quinquenal del régimen no ha producido los efectos deseados, no ha sido siempre consensuada y lejos de resolver problemas estructurales, ha servido fundamentalmente para satisfacer necesidades coyunturales.

2ª La crisis financiera ha empeorado la situación de modo formidable. El acopio de competencias que han ido haciendo las CCAA y el papel central asumido por el Estado a través de diversas intervenciones normativas ha provocado problemas de solvencia en casi todas ellas, hasta el punto de que la situación de algunas es realmente alarmante.

3ª La petición de una modificación del sistema o de un cambio de modelo que procure ingresos en función de sus competencias y de sus necesidades es una exigencia de casi todas las CCAA, en especial de las más poderosas.

4ª La crisis ha afectado también a algunos principios básicos del modelo de financiación autonómica. La introducción de criterios como el de *ordinalidad* desplaza al principio de solidaridad como eje de la redistribución de la riqueza. Se ha dicho que este sería un principio irreprochable, si no fuera porque no afecta a Navarra y País Vasco, que quedan al margen. El resultado de todo ello es que se está extendiendo la idea de que hay que limitar la solidaridad. Gran parte de las razones que avalan estas tesis se basan en el controvertido argumento según el cual con el dinero de todos se están pagando servicios de lujo en algunas comunidades, como las televisiones autonómicas, por no hablar de la proliferación de entes públicos socialmente inútiles.

5ª Se está abriendo paso, al menos a nivel teórico y político, una nueva tendencia que apunta ahora a repartir (a redistribuir) sólo para los servicios esenciales (sanidad, educación, servicios sociales) dejando el resto a las capacidades que se deriven del respectivo ingreso fiscal. Esta limitación de la solidaridad hasta los servicios mínimos esenciales impide de hecho que las CCAA más pobres tengan más dinero por habitante que las ricas tras el reparto del fondo común. En sustancia, eso supone una mayor nivelación de la prestación de servicios en función del esfuerzo fiscal (mismo esfuerzo, mismos servicios) pero, en definitiva, también menos solidaridad.

6ª La autonomía financiera es consustancial a la autonomía política. No puede pretenderse la primera sin la segunda. Abundando más, se puede afirmar que la autonomía financiera no es posible sin autonomía tributaria. De hecho, la financiación ha sido uno de los ejes centrales de las propuestas soberanistas de Cataluña. Este axioma es válido tanto si Cataluña llega a tener algún tipo de independencia política –en cuyo caso le sería inherente su propia autonomía financiera- como si no lo hace. En sustancia, la decisión sobre el grado de autonomía de las CC.AA. -de todas- no puede ser exclusivamente “política”, sino también –y sin exageraciones- fundamentalmente financiera, porque la primera depende en gran medida de la segunda.

7ª Cuando se habla de financiación autonómica se suele hacer referencia a ésta exclusivamente en términos de ingresos. Sin abandonar estos contenidos, como es lógico, hay que extender los análisis sobre financiación a la articulación de los gastos públicos (art. 31 CE). Las CCAA han ido asumiendo cada vez más competencias materiales y tienen mayores exigencias de gasto y las fuentes de ingreso son tanto internas como externas (estatales y europeas); en esta dimensión puede hablarse de financiación del Estado autonómico, pues hay que tomar en consideración todos los recursos necesarios para financiar los servicios prestados por las CC AA.

8ª. Ciertamente, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común ha sido a menudo criticado desde la doctrina por su extraordinaria complejidad y por su falta de transparencia. Resulta muy difícil de entender su funcionamiento, sobre todo porque junto a los recursos de naturaleza tributaria (impuestos cedidos y tributos propios), las Comunidades Autónomas se financian, como se ha puesto de manifiesto, con cargo a diversos fondos tradicionales que a menudo se solapan y su funcionamiento genera distorsiones en el resultado final, por lo que merecería la pena simplificarlos. Debido a ello, el papel de la política fiscal autonómica habría de ser fundamental. Sin embargo, las competencias autonómicas en la creación de impuestos están ciertamente limitadas y la experiencia mostrada en estos años de crisis no es muy alentadora. Es preciso, por tanto, redefinir el modelo conforme a las exigencias de los nuevos tiempos, no sólo para afrontar la crisis, sino para planificar adecuadamente el futuro.

9ª. En el ámbito de los impuestos cedidos, el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las amplísimas competencias normativas atribuidas ha generado un panorama de enorme descoordinación en su regulación y sobre todo enormes diferencias de tributación para los contribuyentes en función de la Comunidad Autónoma en la que residen. Se abre paso así la necesidad de armonizar la regulación de estos tributos a través del establecimiento por el Estado de un mínimo común aplicable en todas las Comunidades Autónomas, pues no en vano algunas de estas, haciendo uso de dichas competencias, han llegado prácticamente a suprimir en su territorio los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones. La reciente propuesta de “armonizar”

estos impuestos para todas las CCAA -reedición de una propuesta ya formulada años antes por otro gobierno de signo político distinto- ha hecho saltar las alarmas.

10ª Es preciso buscar alternativas que encajen en el bloque de constitucionalidad para que las CC.AA. puedan hacer efectivos los principios de autonomía financiera y responsabilidad fiscal, en el contexto de las restricciones que se derivan del principio de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, el principio de estabilidad presupuestaria no puede erigirse en el eje central de la política de financiación autonómica. Hay que encontrar medios para hacer compatibles las exigencias razonables de este principio con las legítimas aspiraciones de las CCAA de poder llevar a cabo las políticas públicas y de prestar los servicios públicos que se derivan de sus competencias constitucionales y legales.

11ª Los acontecimientos desde 2017 acaecidos en Cataluña (aprobación de las leyes de referéndum y de transitoriedad por el Parlamento de Cataluña -anuladas por el TC-), la aplicación del artículo 155 CE en esa comunidad y la desobediencia institucional de su gobierno, así como la ausencia voluntaria de representación catalana en el CPFF), ha producido de facto la paralización de la reforma del sistema de financiación. Así las cosas, las CCAA intentan cubrir sus déficits - o parte de ellos, porque también tienen la posibilidad de emitir deuda- mediante acuerdos puntuales con el gobierno, en particular a través de los Presupuestos Generales del Estado, vía esta en la que –sabido es- no todas ellas tienen la misma capacidad negociadora.

10. Nota breve sobre las fuentes informativas y de datos.

Este trabajo ha sido elaborado en gran medida partiendo de la información obtenida a lo largo de los años de diversas fuentes no bibliográficas, que han sido las notas y publicaciones del Ministerio de Hacienda en sus varias denominaciones sucesivas y los medios de comunicación, que se han preocupado bastante por este tema hasta hacerlo prácticamente casi de general conocimiento. También he reestructurado parcialmente un texto presentado al Centro de Estudios Andaluces integrando el Informe final del Proyecto de investigación PRY024, el 1 julio de 2014. En aquel se expuso la situación existente hasta la mencionada fecha, habida cuenta de que en ese año debía procederse a la revisión quinquenal del modelo de financiación aprobado en 2009. Como se ha aclarado en el texto, esta reforma no ha llegado a producirse aún. No tengo constancia que se diera difusión pública al informe.

Tanto para aquel trabajo como para este, los datos reflejados han sido obtenidos de fuentes públicas y publicadas. Si no se hace referencia expresa, la fuente de los datos son siempre el Ministerio de Hacienda, los Presupuestos Generales del Estado y las Consejerías autonómicas competentes; las del resto de datos están citadas en el texto expresamente, salvo omisión o error involuntarios. Existe y conservo constancia documental de todas ellas, aunque he optado por no anotarlas dato a dato debido a su cantidad, para hacer más fácil la lectura y seguir sin distracción el hilo de los acontecimientos, que son indispensables para comprender lo que ha ido ocurriendo a lo largo de estos años en torno a la financiación autonómica. La limitación de la extensión del trabajo publicable en la revista también ha tenido relevancia.