



REPORT

2/2017

La nivelación interterritorial y la estimación de las necesidades de gasto

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA

SANTIAGO LAGO PEÑAS

(ponentes)

Alain Cuenca García

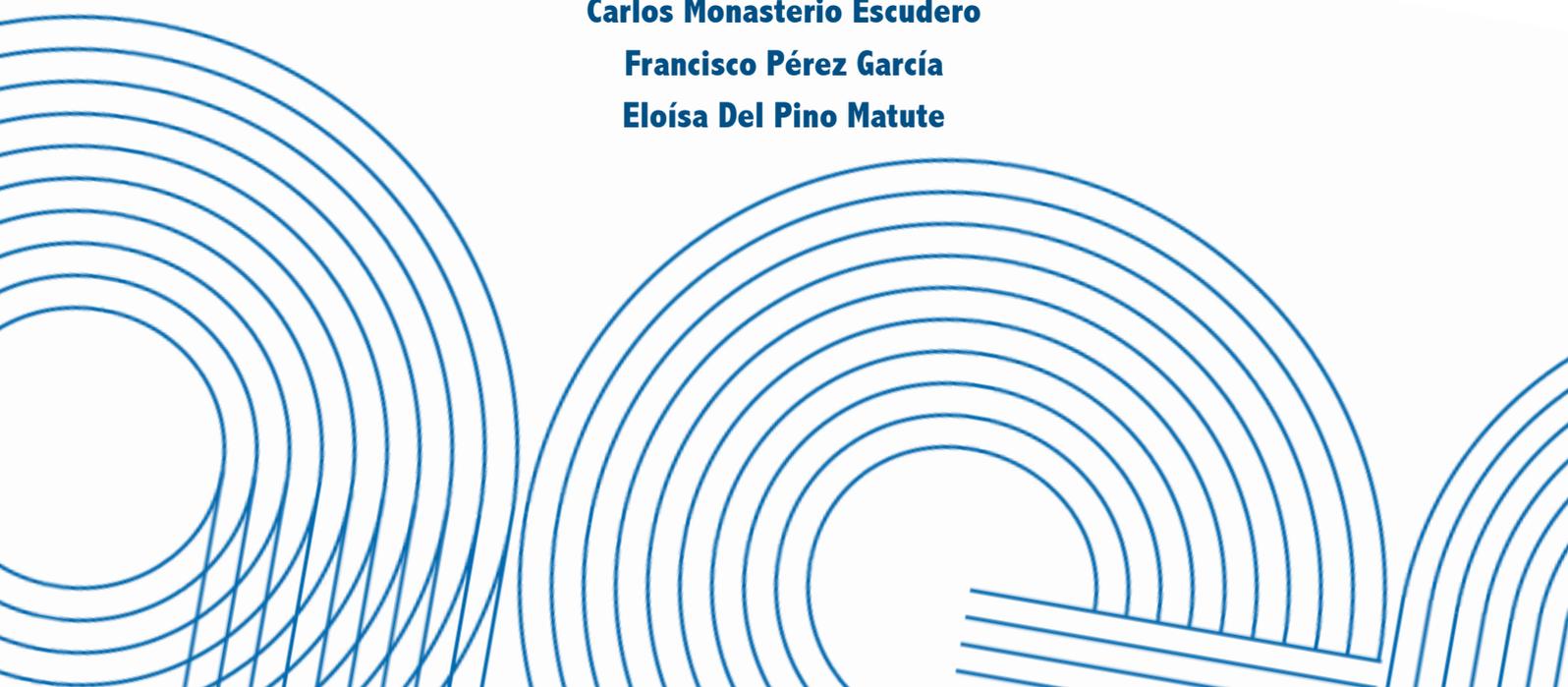
Luis Ángel Hierro Recio

Jorge Martínez-Vázquez

Carlos Monasterio Escudero

Francisco Pérez García

Eloísa Del Pino Matute



INDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN

2. SOLIDARIDAD, EQUIDAD Y NIVELACIÓN

3. RESTRICCIONES A LA NIVELACIÓN

- 3.1. Las restricciones políticas
- 3.2. Las restricciones económicas

4. CONDICIONANTES EN EL MODELO ESPAÑOL DE FEDERALISMO FISCAL

5. LA NIVELACIÓN INTERTERRITORIAL EN ESPAÑA: METODOLOGÍA Y RESULTADOS

6. REORDENACIÓN Y POSIBLES LÍMITES A LA NIVELACIÓN

7. ENCUESTA DE OPINIÓN A EXPERTOS

- 7.1. Introducción metodológica
- 7.2. Resultados
- 7.3. Análisis estadístico

8. CONCLUSIONES

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXO 1. CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN

ANEXO 2. LISTADO ALFABÉTICO DE PARTICIPANTES EN LA JORNADA DE TRABAJO CELEBRADA EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2016 EN SANTIAGO DE COMPOSTELA

ANEXO 3. LISTADO ALFABÉTICO DE PERSONAS EXPERTAS QUE HAN CONTESTADO LA ENCUESTA

I.S.B.N. : en trámite
Editado en Ourense por GEN+
Febrero de 2017

RESUMEN EJECUTIVO

La nivelación interterritorial y la estimación de las necesidades de gasto

El objetivo de este informe de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE) es analizar la nivelación interterritorial en el seno del modelo de financiación autonómica de régimen común. Se revisa la experiencia acumulada durante las tres últimas décadas, se plantean algunas propuestas ante la próxima reforma del sistema de financiación autonómica de régimen común y, por último, se repasan los principales consensos mayoritarios.

El informe se ha visto enriquecido por las sugerencias e ideas de los participantes en la jornada de trabajo celebrada el 29 de noviembre de 2016 en Santiago de Compostela, así como los resultados de una encuesta de opinión sobre los aspectos clave de la nivelación enviada a un centenar de personas expertas de la mayoría de comunidades autónomas (CCAA).

España tiene pendiente la actualización de su modelo territorial, lo que obviamente tendrá influencia en las nociones de autonomía financiera, solidaridad, equidad y nivelación. Más allá de nominalismos, el actual modelo de financiación debería avanzar en su carácter federal, partiendo de un gran acuerdo, al menos, sobre un concepto transparente de equidad, un pacto interno de estabilidad y una mayor capacidad tributaria efectiva para las CCAA, aumentándola en lo que la unidad de mercado y el Derecho de la Unión Europea permitan, con adecuados

instrumentos de armonización interna y corresponsabilidad efectiva. El informe se limita a analizar solo uno de estos aspectos, el mecanismo de nivelación, dentro de una amplia concepción de la noción de equidad y solidaridad, en su doble faceta de criterio orientador de la justicia social y del desarrollo económico equilibrado, pero también por ser un ineludible principio constitucional de claro contenido económico-financiero.

El diagnóstico de problemas tiene su raíz en el propio diseño incompleto, asimétrico e improvisado de la descentralización política y financiera en España. Para el caso concreto de la nivelación, en el informe se exponen los principales problemas relativos a las diferencias de financiación que el mecanismo produce en términos de habitantes o de población ajustada, así como la reordenación que produce y que suele ser fuente de agravios y reivindicaciones. Sin embargo, también se destacan en el lado positivo de la balanza algunos valiosos consensos alcanzados y sedimentados por el tiempo y la propia dinámica financiera y política. Uno de ellos es el relativo a la delimitación de los servicios públicos fundamentales y al mismo concepto de población ajustada, con todos los matices que sea necesario realizar y con todas las reformas parciales que sea preciso acometer.

A las dificultades intrínsecas que ha encontrado siempre la financiación autonómica, se añaden ahora los cambios

acaecidos en la arena política española en los últimos años. A ello se suma la “cuestión catalana” que, desde 2012 ha mutado su tradicional espíritu de avance federalista en un movimiento unilateral de incierto resultado. Finalmente, tampoco se pueden obviar los impactos de la profunda crisis económica que comenzó en 2008, una de cuyas consecuencias prácticas ha sido la caída de los ingresos tributarios y la multiplicación del endeudamiento autonómico, en buena medida con cargo a los mecanismos adicionales de financiación habilitados por el Estado. Por todo ello, resulta muy apropiado incardinar la futura reforma del sistema de financiación autonómica –y también la local- con la redefinición de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera más allá de 2020.

En particular, la próxima revisión del sistema debería dar una solución al complejo panorama de la nivelación. Y para ello debe aclarar varias cuestiones, con implicaciones muy trascendentes y de naturaleza política:

- Determinar cómo se incorporan las CCAA de régimen foral a la financiación del mecanismo de nivelación interterritorial, respetando su asimetría financiera de raíz constitucional, por cierto, sin parangón en países federales.
- Clarificar el papel de Canarias en el sistema de financiación de régimen común, respetando su idiosincrasia y su reconocimiento al máximo nivel normativo como región ultraperiférica europea, pero mejorando notablemente la transparencia de los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal.
- Decidir si el sistema español debe

optar por la nivelación parcial o plena, comprometiéndose a continuación todas las partes a respetar y asumir el mecanismo y su resultado, sin caer posteriormente en la tentación de corregir o compensar mediante fórmulas que complican y desnaturalizan sobremedida el modelo y producen resultados incomprensibles en términos económicos.

- Determinar si se ponen límites a la reordenación, al modo de Alemania, o si por el contrario se mantiene el concepto estricto del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el cual se cumple en sus propios términos y opera únicamente para esta comunidad autónoma.

- Determinar si se ponen límites a la reordenación y qué se hace con la llamada “*clausula de statu quo*”

- Discutir la mejora en el cómputo de las necesidades de gasto per cápita (los llamados habitantes ajustados), partiendo de la fórmula actual para tratar de mejorarla con la información disponible sobre las diferentes variables que afectan a las diferencias de necesidades de gasto y del coste *per cápita*.

- Asegurar una cierta estabilidad del mecanismo de nivelación, sobre la base de criterios objetivos y explícitos, incluyendo la posible mejora en el cómputo de la capacidad fiscal y la recaudación normativa en los tributos cedidos total o parcialmente.

A fin de enmarcar y orientar las respuestas a las cuestiones anteriores, la encuesta realizada a personas expertas muestra que:

- Existe práctica unanimidad sobre la existencia de un desequilibrio vertical

entre ingresos y gastos en contra de las CCAA.

- El vector de la nivelación centra las preocupaciones de una amplia mayoría de los expertos.

- Una amplia mayoría de los encuestados considera arbitrarias o discutibles las diferencias actuales en la financiación per cápita que proporciona el sistema común.

- Son mayoría los que piensan que la nivelación debe centrarse en los llamados servicios públicos fundamentales, pero un tercio de los encuestados cree que deberían tenerse en cuenta todos los servicios descentralizados. Son minoría los que defienden una reducción del esfuerzo nivelador respecto al actual.

- Existe una notable diversidad de opiniones sobre el llamado criterio de “ordinalidad” o de “no reordenación”. No existe consenso al respecto, aunque el porcentaje de defensores aumenta significativamente cuando se utilizan los habitantes ajustados en vez de los habitantes como denominador.

- Existe un amplio consenso sobre la necesidad de eliminar la llamada cláusula del *statu quo*.

- Una amplia mayoría considera necesario hacer ajustes sobre la actual forma de estimar la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales y, en menor medida, las participaciones territorializadas.

- Existe práctica unanimidad (con la excepción de las CCAA afectadas) sobre la necesidad de corregir las diferencias en suficiencia financiera que

proporciona el sistema foral respecto al común, mediante el recálculo al alza del cupo, la aportación y los ajustes a realizar.

- Una mayoría de los encuestados cree que la actual fórmula de estimación de los habitantes ajustados debe ser modificada significativamente.

- Existe división de opiniones sobre el organismo que debería hacer esa estimación de necesidades, aunque se descarta al gobierno central como protagonista.

- Los objetivos de incrementar la autonomía tributaria y revisar los mecanismos de coordinación y reparto del déficit son comparativamente más relevantes para los expertos que tiene como referencia CCAA con mayor capacidad fiscal.

- Los expertos que tienen como referencia una comunidad autónoma con renta y capacidad fiscal superior a la media tienden a defender la nivelación parcial (solo servicios públicos fundamentales) o incluso una reducción de la nivelación. Al contrario, los expertos que tienen por referencia una comunidad autónoma con renta y capacidad fiscal por debajo de la media apoyan más intensamente la nivelación de todos los servicios descentralizados.

- El llamado criterio de “no reordenación” u “ordinalidad” es defendido en mayor medida por los expertos que tienen por referencia CCAA con renta per cápita superior a la media, aunque la relación pierde significatividad al utilizar los habitantes ajustados en vez de habitantes.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (RIFDE) es analizar la nivelación interterritorial en el seno del modelo de financiación autonómica de régimen común. Sin perder el rigor, el tono general del informe opta por reforzar su carácter divulgativo y de diseño normativo, al tiempo que pretende enmarcar el caso español en la experiencia internacional. En consecuencia, no se ha de buscar aquí una novedosa contribución académica, sino un documento orientado a servir como elemento de reflexión ante la próxima reforma de la financiación autonómica. En la bibliografía del informe aparecen los trabajos previos de los autores que han sido utilizados, de forma más o menos literal, para la redacción del informe.

La finalidad concreta es triple. En primer lugar, se revisa la experiencia acumulada en España durante las tres últimas décadas, sintetizando las principales disfunciones y destacando algunas de las conquistas en materia de nivelación. En segundo lugar, se plantean algunas propuestas ante la próxima reforma del sistema de financiación autonómica de régimen común, pendiente y aplazada desde hace varios años. Por último, se repasan los principales consensos mayoritarios; siendo muy conscientes de que el tema es siempre fuente de controversia técnica, política y territorial, por su naturaleza y alcance.

Inevitablemente, en materia de nivelación se deben considerar cuestiones de economía pública, pero también de filosofía, ética y, por supuesto, también las que atañen al marco político, constitucional y legal. En este sentido, se podría decir que la literatura académica es amplia, pero en modo alguno resulta concluyente. Probablemente, porque la conjunción de resultados –objetivos– con opiniones –subjetivas– haga imposible una síntesis compartida. En este informe se intenta arrojar luz sobre los consensos existentes, al tiempo que se señalan algunas de las cuestiones más influenciadas por principios y valores cuya materialización práctica tendrá mucho que ver con el resultado de las preferencias sociales mayoritarias en cada momento y los correspondientes equilibrios políticos.

El informe se ha visto enriquecido por las sugerencias y las ideas recogidas de los participantes en la jornada de trabajo celebrada el 29 de noviembre de 2016 en Santiago de Compostela. Por último, aunque no menos importante, el documento incluye los resultados de una encuesta de opinión sobre los aspectos clave de la nivelación enviada a un centenar de personas expertas de la mayoría las comunidades autónomas (CCAA): los miembros de RIFDE y responsables de las direcciones generales con competencia en la materia en cada comunidad autónoma.

La estructura del informe es la siguiente. En la sección 2 se delimitan conceptos básicos. En la sección 3 se exponen las principales restricciones a la nivelación, mientras

que en la sección 4 se analizan los condicionantes del modelo español de federalismo fiscal. La sección 5 explora los diferentes grados y objetivos de la nivelación. La sección 5 estudia enfoques alternativos para la determinación de las necesidades de gasto. En la sección 6 se aborda sucintamente el criterio de “no reordenación”, en el marco de posibles límites a la nivelación. La sección 7 presenta los resultados de la encuesta de opinión. Por último, el informe se cierra con una síntesis de conclusiones y recomendaciones.

Agradecemos la participación activa de todas las personas que han contribuido en la elaboración de este informe; así como el apoyo generoso y permanente de la Consellería de Facenda de la Xunta de Galicia a todas las actividades de RIFDE/GEN+, desde el respeto escrupuloso a la independencia intelectual de los eventos que se organizan y las publicaciones que se hacen desde esta plataforma.

Finalmente, dos aclaraciones relevantes. En primer lugar, los ponentes y miembros del grupo de trabajo participan a título individual sin que, en ningún caso, representen a la organización a la que están vinculados. En segundo lugar, durante la fase final de redacción de este informe (Consejo de Ministros del 10 de febrero de 2017), cuatro de los miembros del grupo de trabajo fueron designados como miembros de la citada comisión de expertos. Lo aquí escrito colectivamente no prejuzga necesariamente la posición de cada uno de ellos en dicha comisión.

2. SOLIDARIDAD, EQUIDAD Y NIVELACIÓN

La Constitución Española (CE) consagra en su artículo 2 el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, cuyo envés o “corolario” es la solidaridad entre todas ellas, sobre la base de la unidad nacional¹. El Estado de las Autonomías se concibe así sobre la base de un “deber de auxilio recíproco” o de “recíproco apoyo y mutua lealtad” que ha sido ampliamente sentado y reiterado por el Tribunal Constitucional². Por su parte, la equidad se manifiesta en la igualdad de derechos y obligaciones para el caso que nos ocupa, se concreta en la igualdad de las condiciones de acceso a los servicios públicos y esfuerzo fiscal equivalente de los ciudadanos. Finalmente, la nivelación es un mecanismo para el desarrollo práctico de lo anterior, instrumentado a través del sistema de financiación autonómica.

La CE concreta el principio de solidaridad en el artículo 138.1, cuando encomienda al Estado la garantía de realización efectiva de este principio, “velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español”. Con ese mismo planteamiento, pero en el ámbito concreto de la promoción del desarrollo regional³, se crea un instrumento específico para hacer efectivo el principio de solidaridad, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) contemplado en el artículo 158.2, para ser destinado

a gastos de inversión. Con todo, resulta evidente que la escueta regulación constitucional del principio de solidaridad no se puede agotar en su literalidad, circunscrita a los aspectos interterritoriales y, menos aún, al muy limitado alcance del FCI. Aun acudiendo a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), se encuentra la exigencia del respeto al principio de solidaridad “entre todos los españoles” cuando las CCAA desplieguen el ejercicio de las competencias normativas en tributos cedidos⁴. De igual modo, la LOFCA también obliga a que cada comunidad autónoma vele “por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad” y, finalmente, dispone que las inversiones que efectúe directamente el Estado y el sector público estatal se inspiren de manera obligatoria “en el principio de solidaridad”.

Por su parte, en lo que compete a la organización del Estado en CCAA, la equidad viene recogida en el artículo 139.1, en el que se establece la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles con independencia del territorio de residencia. Ello implica que la existencia de CCAA no puede derivar en privilegios y por tanto en la necesidad de que sujetos iguales sean tratados de forma igual con independencia de la CA en la que tributen y reciban prestaciones y servicios públicos. La garantía

1- Así lo estableció tempranamente el Tribunal Constitucional (Sentencia 25/1981, de 14 de julio).

2- Por ejemplo, en la Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, la Sentencia 96/1986, de 10 de julio y la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre.

3- También en el artículo 130.1, cuando se habla de “equiparar el nivel de vida de todos los españoles”.

4- No obstante, la exacta concreción de este mandato es algo difícil de precisar.

última de la equidad o igualdad compete a la asignación prevista en el artículo 158.1 de la CE, según la cual el Estado tiene la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos fundamentales a un nivel mínimo. La LOFCA lo asimiló, ya en 1980, al denominado principio de suficiencia, el cual, a su vez, se relaciona mucho con la idea de nivelación vertical (entre niveles de gobierno: central y autonómico) y horizontal (dentro del mismo nivel de gobierno: entre CCAA), de forma que hasta la aprobación del modelo vigente la garantía de la equidad se le atribuía al Fondo de Suficiencia y previamente la Participación en Ingresos del Estado. No obstante, el modelo de financiación vigente introdujo una novedad en este aspecto que ha complicado la financiación autonómica tanto conceptualmente como técnicamente.

En efecto, el esquema originalmente dibujado en la CE se complica tras la aprobación de nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). El EAC establece en su artículo 206.3 que “Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados

por el Estado”. Es decir, el EAC prevé la posibilidad, no obligatoriedad, de que la CA de Cataluña participe en garantizar la equidad además de cómo receptora también como financiadora, en el caso de los gastos de Sanidad, Educación y determinados Servicios Sociales. Es así como surge el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) del artículo 15 de la LOFCA que convive con el Fondo de Suficiencia Global con el que se nivelan el resto de servicios.

El artículo 156.1 de la Constitución Española enumera los principios orientadores de la financiación autonómica, comenzando por el de autonomía financiera, que implícitamente incluye la suficiencia y la equidad del sistema vinculado de manera directa a la coordinación con la Hacienda estatal y a la de solidaridad “entre todos los españoles”. A su vez, la reforma constitucional de 2011 incorporaría el principio de estabilidad presupuestaria, como envolvente general a considerar.

En el modelo actual se consideran “servicios públicos fundamentales” la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales, al modo de lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, los cuales absorben conjuntamente en torno al 75% del gasto autonómico total, con tendencia creciente. Este trinomio de servicios públicos goza de un amplio consenso ciudadano acerca de su carácter fundamental y su financiación pública, aún más reforzado durante los últimos años de crisis y con particular énfasis en educación y sanidad (Calzada Gutiérrez y Del Pino Matute, 2013). Si bien ya habían adquirido esa categoría en el modelo de 2002, desde 2009 ya no existirán cortapi-

sas o matices, por ejemplo, derivados de la afectación de una parte del gasto autonómico a las competencias sanitarias, como sí existía en 2002. En la actualidad algunas CCAA plantean volver a una situación similar a la anterior a 2009, por la vía de ampliar el abanico de servicios públicos fundamentales garantizados a ámbitos como la vivienda, la cultura, la administración de justicia o, en el extremo, todos los servicios transferidos, sin excepción.

En cuanto al nivel de prestación a garantizar, la LOFCA dicta que todas las CCAA deben poder alcanzar “el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia”, aunque de manera sorprendente también dice que “no se llega a cubrir el nivel de prestación de los servicios públicos [...] cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional”. Es preciso alertar de la dificultad que supone homologar un “nivel medio” (resultado estadístico) a un “nivel mínimo” (un suelo preestablecido), en tanto la media es endógena al propio sistema y alterable por la propia intervención niveladora, lo que

dificulta la aplicación efectiva del criterio y lo vuelve inestable.

Aun teniendo presente la citada prevención técnica, lo cierto es que desde 2009 el instrumento llamado a cumplir la función niveladora de los servicios públicos fundamentales es el FGSPF, una transferencia de carácter mixto, dotada con un porcentaje de los recursos tributarios de las CCAA de régimen común (componente horizontal) y con la aportación del Estado que establezca la ley (componente vertical). Vaya por delante la exclusión expresa de las CCAA de régimen foral que, obviamente, no van a ser beneficiarias de esta transferencia de nivelación, pero no hay ningún motivo objetivo para que no deban participar como aportantes a una solidaridad *sui generis* “entre todos los españoles”. Para el resto de servicios, la garantía la aporta el Fondo de Suficiencia Global, no obstante, la articulación actual del mismo anclándolo al mantenimiento del *statu quo* desvirtúa por completo su funcionamiento. Al igual que el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad acaban distorsionando los resultados distributivos.

5- *Dados sus elevados niveles de recursos tributarios por habitante.*

3. RESTRICCIONES A LA NIVELACIÓN⁶

3.1. Las restricciones políticas

Para comprender el alcance de la nivelación interterritorial en un país, hay que tener en cuenta una serie de aspectos políticos y económicos que actúan como una suerte de restricciones a la hora de buscar y encontrar soluciones estables. De hecho, los cambios en estas restricciones y las diferencias al respecto entre países nos ayudan a entender la diversidad de soluciones observables y las discusiones en cada caso.

Para empezar, las restricciones políticas fundamentales que afectan a la nivelación horizontal vienen determinadas por el origen y naturaleza de la federación y por los consensos constitucionales y políticos en el ámbito de las políticas niveladoras de recursos.

En las confederaciones, el espacio de referencia fundamental para la aplicación de los criterios de redistribución o solidaridad es el regional y no el global o conjunto, por lo que la idea de equidad interregional sería menos relevante. Un buen ejemplo lo proporciona la Unión Europea, en la que no existe nivelación horizontal en lo que concierne a los servicios públicos ni programas de garantía comunes frente al desempleo, por ejemplo; y solo la política regional redistribuye territorialmente una cantidad limitada de recursos, con un presupuesto común en el entorno del 1% del PIB de los países miembros. El extremo opuesto lo proporcionan los Estados unitarios, donde no se discute

que el ámbito relevante para la redistribución sea el conjunto del país. Los países federales se encuentran en el medio de estos casos polares. Dependiendo de la historia y el propio origen del país (no será igual países contruidos por agregación de sus partes, que Estados federales con origen reciente de Estado unitario) la aceptación de diferencias interregionales en la capacidad para la prestación de servicios será mayor o menor. En particular, países que vienen de una reciente situación de Estado unitario o países federales próximos al modelo de Estado unitario, concretarían el objetivo de equidad en uno de igualdad de acceso a los servicios públicos descentralizados, de forma similar a como, al menos en teoría, se hace en los países unitarios.

Este primer vector político se debe componer con el segundo de los aspectos apuntados: el grado de compromiso general con la equidad, desde una perspectiva no exclusivamente territorial. Sociedades en las que el apoyo social a la redistribución y la igualdad en el acceso a los servicios públicos sean más fuertes, tenderán a mostrar también mayores esfuerzos niveladores en la financiación territorial.

¿Dónde se situaría España en este mapa? La redistribución es muy intensa en perspectiva comparada, como consecuencia de las amplias garantías que establece el llamado bloque de la constitucionalidad en diversos frentes (educación, sanidad, atención a la dependencia

6- Este apartado está basado en Lago Peñas y Fernández Leiceaga (2015).

o vivienda) y su naturaleza descentralizada relativamente reciente, habiendo partido de un Estado fuertemente centralizado.

3.2. Las restricciones económicas

Existen restricciones de carácter económico que condicionan y alteran los consreñimientos de naturaleza política apuntados. Las más relevantes surgen del nivel de las disparidades económicas y de los cambios en las condiciones de la federación que se derivan de la integración en áreas supranacionales.

Ceteris paribus, cuanto menores sean las disparidades en capacidad fiscal entre los territorios, la intensidad de la nivelación necesaria para garantizar la cohesión interna será menos relevante. Al revés, la agudización de la desigualdad o su persistencia en el tiempo podrían dificultar la viabilidad de una concepción ambiciosa de la misma. Alemania es un buen ejemplo para el primer supuesto, ya que la integración de los *Länder* del Este generó un incremento notable en las disparidades interregionales y, por tanto, en el volumen

de recursos que habían de ser redistribuidos para alcanzar la nivelación cuasi plena que se venía practicando⁷.

En segundo lugar, la eliminación de barreras a la movilidad y aranceles en el seno de algunas áreas económicas supranacionales mientras se mantienen las fronteras fiscales nacionales y, en particular, las fronteras de la nivelación horizontal, genera una tensión competitiva cuando hay regiones próximas situadas en distintos países que en el interior de los mismos que están en situación más o menos favorable que la media. La paradoja aparece en el caso de una región “rica” en un país “pobre” que haga frontera con una región “pobre” de un país “rico”. El PIB per cápita de ambas puede ser similar, pero su saldo neto en la nivelación del correspondiente país opuesto; con lo que ello conlleva para la competitividad cuando entre ambas regiones existe un intenso intercambio de bienes y servicios o su comercio internacional está destinado a mercados similares. En las reivindicaciones de Cataluña y Ontario en pos de una reducción de sus respectivas contribuciones a la nivelación aparece este argumento.

7- Esta situación desencadenó así un proceso de reinterpretación de la noción constitucional de equidad.

4. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES Y SUS CONDICIONANTES EN EL MODELO ESPAÑOL DE FEDERALISMO FISCAL

A menudo, los estudios de federalismo fiscal comparado aspiran a encontrar modelos exitosos de descentralización que, sin llegar a ser óptimos, podrían constituir un adecuado marco de actuación referencial, en este caso, para España. Sin embargo, suelen ser tantas las especificidades geográficas, demográficas, sociales, políticas, históricas, culturales, económicas, financieras o de otro tipo que, los modelos son poco exportables de forma completa, directa e inmediata.

España ha ido construyendo su propio modelo de descentralización financiera, partiendo de una débil planificación plasmada en la Constitución, compensada en parte por el desarrollo posterior que ha ido haciendo la LOFCA en cada momento. En el ámbito específico de la nivelación y, en su contraparte, el incremento de la autonomía tributaria de las CCAA, se deben destacar, al menos, cinco características iniciales que han ido condicionando la evolución posterior y el carácter complejo de la descentralización, hasta nuestros días. La “dependencia de la senda” nos condiciona de muchas formas y reduce el abanico real de posibilidades.

La primera de ellas está relacionada con el rápido tránsito desde un sistema dictatorial y centralista a otro democrático y descentralizado, todo ello en un brevísimo periodo, que produjo no cierta improvisación. Para empezar, el coste efectivo, una

guía pragmática, quizás la única factible, para orientar la cesión de competencias en el momento inicial, así como su financiación, ignoró que el punto de partida no era un Estado que desplegaba sus servicios de manera uniforme. Esta circunstancia convirtió el criterio del coste efectivo en una fuente de desigualdades e insuficiencias (desnivelación en origen) que, con el tiempo, se han consolidado en el sistema y van camino de perpetuarse. Lo cierto es que España se ha situado entre los Estados más descentralizados del mundo por el lado del gasto, pero también en términos de autonomía tributaria del nivel intermedio de gobierno e incluso según la solidez de su diseño constitucional (OCDE, 2016). No obstante, es verdad que persiste un desequilibrio vertical que juega en contra de las CCAA y que la próxima reforma del sistema debería reducir, conciliando suficiencia con autonomía; esto es, proporcionando mayor capacidad fiscal para ajustar las demandas de los ciudadanos con los presupuestos autonómicos.

En segundo lugar, el diseño de un modelo español de carácter asimétrico desde el principio, tanto de *iure* como de *facto* (Monasterio Escudero, 2010). En el primer aspecto, habiéndose plasmado en el texto constitucional un ritmo de acceso diferente a la autonomía de las CCAA (vía lenta y vía rápida, artículos 143 y 151,

respectivamente) que, aunque ha terminado por converger prácticamente en un mismo nivel competencial, ha producido efectos financieros y sociológicos importantes. También de *iure* es el reconocimiento constitucional de “los derechos históricos de los territorios forales” (disposición adicional primera) y el “régimen económico y fiscal del archipiélago canario” (disposición adicional tercera), aunque asunto bien diferente es la concreción de dichas asimetrías⁸. En el articulado de la Constitución también se encuentran otras asimetrías explícitas que, de una u otra forma, tienen o podrían tener efectos financieros. Así, entre otras, la insularidad (artículo 138.1), las lenguas propias de las CCAA (artículo 3.2), las zonas de montaña (artículo 130.2), la capitalidad de Madrid (artículo 5) o el estatus especial de Ceuta y Melilla (disposición transitoria quinta). Como se ha señalado, “la cuestión es si tales diferencias deben tener un tratamiento también diferencial en el sistema de financiación general (criterio de equidad vertical) o, por el contrario, si deben ser únicamente reducidas a meras declaraciones políticas sin mayor impacto financiero” (Monasterio Escudero y Fernández Llera, 2016).

En tercer lugar, la complejidad del modelo español alcanza un punto álgido cuando se incorporan al debate las diferencias en preferencias acerca del grado y fórmula de descentralización en sí, inclu-

yendo la extensión del propio mecanismo de nivelación. La preferencia revelada en encuestas, barómetros y resultados electorales indica con claridad que las opiniones mayoritarias de la ciudadanía divergen de manera sustancial entre CCAA, hasta el punto de que hay diferencias estadísticamente significativas entre las que prefieren “un Estado con un único gobierno central sin autonomías”, “un Estado en el que las CCAA tengan menor autonomía que en la actualidad”, “un Estado con CCAA como en la actualidad”, “un Estado en el que las CCAA tengan mayor autonomía que en la actualidad” o incluso “un Estado en el que se reconociese a las CCAA la posibilidad de convertirse en estados independientes”. Todas estas cuestiones tienen su reflejo en las diferentes oleadas de los barómetros autonómicos del Centro de Investigaciones Sociológicas⁹. Los resultados, obviamente, condicionan y dificultan el acuerdo final sobre el mecanismo de nivelación que, por definición, ha de ser común, compartido y de ámbito general.

Relacionado estrechamente con lo anterior, se sitúan, en cuarto lugar, las preferencias sociales sobre la equidad. Sin perder de vista que existen unos objetivos constitucionales insoslayables de igualdad en obligaciones y derechos y de solidaridad “entre todos los españoles”, ¿en qué medida el ámbito autonómico puede y debe acotar los esfuerzos en pos de la

8- Valga insistir aquí en que el sistema foral o de concierto no tiene parangón entre los Estados federales: en ningún país el gobierno federal renuncia a su propio poder tributario. Además, debe quedar clara la diferencia entre la estructura del sistema y sus resultados. La forma en la que se computa el cupo vasco y la aportación navarra combinados por la elevada capacidad fiscal de ambos territorios acaba generando una diferencia de financiación entre modelos difícil de justificar y que genera sentimientos de agravio comparativo que incrementan la complicación del debate sobre la nivelación interterritorial en España.

9- Accesibles en www.cis.es/cis/openm/ES/11_barometros/index.jsp

equidad?

En quinto lugar, aunque ya no referido no al diseño de la descentralización financiera, se sitúa la influencia del sistema de partidos en la arena estatal. Desde la Transición y hasta 2015, en España se definía un sistema de bipartidismo imperfecto, sustentado sobre la convivencia de dos grandes fuerzas políticas (PSOE y PP), completado con un tercer partido mucho más pequeño (IU) y varios partidos nacionalistas o regionalistas, principalmente de Cataluña y el País Vasco. También es destacable un factor importante adicional, no muy diferente a lo que también ocurre en otras federaciones: la descentralización dentro de los grandes partidos nacionales, con fuertes secciones territoriales y líderes regionales con un acusado perfil dentro de su propia organización, con evidente influencia política sobre el gobierno central en cada caso, tanto de su mismo partido como del otro.

A los efectos de este trabajo, se debe destacar que los sucesivos acuerdos de financiación autonómica fueron alcanzados tradicionalmente por unanimidad o por amplísimas mayorías de las CCAA, siendo significativa la ruptura de ese consenso en el modelo que estuvo vigente durante el quinquenio 1997-2001, cuando las CCAA de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura gobernadas por el PSOE se negaron a aceptar el modelo¹⁰. Ese resultado se explica por varios factores. El primero, el acuerdo básico entre los dos grandes partidos de ámbito estatal, cuyos hitos principales tuvieron lugar en los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 y, sobre todo, en los de 28 de fe-

brero de 1992 (Presno Linera, 1996). Otro rasgo definitivo, no menor, ha sido la iniciativa negociadora de la comunidad autónoma de Cataluña, ya que en cada momento, sus propuestas iniciales en materia de financiación terminaban imbuyendo el modelo general (Bandrés y Cuenca, 2016). Así, no resulta ocioso recordar que la primigenia LOFCA, de 1980, se aprobó justo después del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de 1979, siendo un hecho que “el régimen común financiero es no más que una expresión detallada de lo que se pactó con la minoría catalana” (De Burgos, 1983). Esta constatación es el reflejo de un inicial impulso federal unilateral, finalmente asumido por el conjunto. Los sucesivos sistemas de financiación han mimetizado esa secuencia, incluido el vigente de 2009, con el añadido de que el acuerdo que se contenía en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 ya no era un mero acuerdo centro-periferia, sino que elevaba su apuesta política y su cariz jurídico-constitucional. Sin embargo, la satisfacción inicial, incluso entre la doctrina más favorable al bilateralismo (Bassols et al., 2010), se quebró tras la interpretación dada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio.

Mientras, en el País Vasco y Navarra, no parece existir debate alguno que cuestione el sistema paccionado de concierto o convenio con el Estado, más allá de los oportunos ajustes periódicos. Incluso, desde otra visión menos desfavorable al régimen común se defendían posiciones encaminadas a una mayor implicación de las dos CCAA de régimen foral en la nivelación general. Posición que, aunque

10- Fruto de este desacuerdo los modelos posteriores pasaron a implementarse en forma de ley y por tanto de obligada aceptación con independencia de la postura del gobierno de la CA.

lógica, bien argumentada, y común entre los analistas, resulta minoritaria, como así han demostrado los hechos hasta ahora. También es cierto que la concepción inicial del acuerdo constitucional no preveía el cambio cualitativo que supuso la incorporación de Andalucía al procedimiento previsto en el artículo 151 de la CE, y la extensión y profundización del Estado de las Autonomías que ello supuso. La igualación de las CCAA en nivel de autonomía y gasto y el contrapeso a Cataluña ejercido por la CA de Andalucía ha tenido su incidencia, siendo sobre todo destacable la influencia que la misma tuvo en reformas como la de 1993 y la de 2002, tras haberse negado a aceptar el modelo 1997-2002.

A partir de 2015 aparecen nuevos factores políticos que condicionan una posible reforma de la financiación autonómica y que, por tanto, deben ser tenidos en cuenta. Para empezar, el vuelco en las preferencias de los votantes ha dibujado un panorama político mucho más fragmentado e inestable, tanto en la arena estatal como en las autonómicas, con los grandes partidos tradicionales más debilitados, reclusos coyunturalmente en menos territorios y con algunos problemas internos. Todo ello forma un escenario poco propicio para grandes acuerdos de Estado, ya vengan sustanciados en torno a mayorías amplias en las Cortes Generales o sobre la unanimidad o casi-unanimidad de CCAA. También resulta inevitable traer a colación el viraje en la posición política del gobierno catalán, desde un planteamiento de avance federal del sistema a otro soberanista. Y si,

como se ha recordado, las negociaciones han partido casi siempre de reivindicaciones catalanas ante el gobierno central, finalmente asumidas e incorporadas por el conjunto (con matices), esta vez resta por dilucidar quién liderará la reforma de la financiación autonómica, en qué sentido y con qué consecuencias prácticas, pensando en el diseño global del sistema de financiación. Los grupos de CCAA que se forman en el momento previo a la negociación tienen como objetivo defender ciertos intereses de parte (por ejemplo, ciertas variables de reparto o fondos *ad hoc*), pero obvian el diseño general del modelo. En todo caso, la misma reflexión sobre ese deseable liderazgo sirve también si el debate se termina conduciendo hacia un rediseño del sistema de federalismo español en su conjunto, no sólo en términos financieros, sino también abordando otras cuestiones de calado constitucional relativas al reparto competencial y del gasto público, así como las que regulan asimetrías *de iure* o aspectos de coordinación y cooperación.

Para el ámbito concreto de la nivelación, debe preocupar la posibilidad de ruptura del concepto general de equidad asociada a las tensiones independentistas. De igual modo, el intenso proceso de ajuste y consolidación fiscal en el que está inmersa España, dentro del Procedimiento sobre Déficit Excesivo, tiene evidentes efectos restrictivos sobre el gasto público y condiciona el conjunto de la política fiscal. Una de las consecuencias del ajuste presupuestario y financiero de los últimos años ha sido la acumulación de deuda pública, en particular, para las CCAA, por su acceso a los mecanismos adiona-

les paliativos (mecanismos de pago a proveedores y Fondo de Liquidez Autonómico, así como sus sucesores). En este contexto general, salvo que medien una improbable subida general de impuestos y una posterior cesión a las CCAA, las posibilidades de que la aportación estatal a la nivelación pueda aumentar sustancialmente son bastante limitadas. Este riesgo tiene una doble cara: posible debilitamiento de la eficacia del mecanismo de nivelación y eventual agravamiento de las desigualdades ya existentes en términos de financiación por habitante ajustado, según cómo se concrete el reparto de esa hipotéti-

ca aportación estatal adicional. En el extremo y, a la luz de la experiencia acumulada, resulta plausible pensar que el acuerdo en torno a un nuevo modelo se antojaría muy difícil sin una aportación estatal neta de recursos, aun siendo conscientes todas las partes de la dificultad para allegar nuevos recursos por las razones anotadas.

En síntesis: el modelo español, complejo desde su génesis, ha visto reforzado el influjo del enrevesado carácter de la descentralización financiera, las dudas sobre el compromiso general con la equidad y la mayor fragmentación del sistema de partidos español.

5. LA NIVELACIÓN INTERTERRITORIAL EN ESPAÑA: METODOLOGÍA Y RESULTADOS

Desde sus orígenes, la nivelación ha sido clave para la descentralización en España. Partiendo de un Estado centralizado que, teóricamente, garantizaba la plena igualdad de acceso a todos los servicios públicos, el debate puso el acento en la garantía de que la descentralización no pusiese en peligro ese principio, ni siquiera planteando su hipotética gradualidad. Por ese motivo, el sistema optó desde sus inicios, también teóricamente, por una nivelación plena aplicada a todos los servicios descentralizados, teniendo en cuenta las diferencias interterritoriales en las necesidades de gasto per cápita. Con las deficiencias y limitaciones que se quiera, esta fue la lógica del sistema hasta la reforma de 2009, donde aparece por primera vez la idea de una nivelación parcial, aunque manteniendo el concepto de habitante ajustado como pivote para los cálculos.

A lo largo del tiempo, han convivido dos procedimientos para la determinación de las necesidades de gasto en cada comunidad autónoma y, de ahí, el volumen de recursos que debería garantizar el sistema de financiación. Una determinación que, en todo caso, ha incidido más en la forma en que se reparte la masa global de recursos disponibles (asignación horizontal) que en la adecuación o no de tales recursos a las competencias desplegadas por las CCAA (reparto vertical).

El primer procedimiento ha consistido en

la atención al gasto real autonómico del inmediato pasado. Inicialmente, esa referencia venía dada por el gasto real efectuado por la Administración General del Estado en cada territorio en el momento del traspaso de competencias (“coste efectivo de las transferencias”) o por el conjunto de recursos que debía acompañar a cada una de ellas para que el traspaso competencial fuese acordado (“coste efectivo negociado”). Esas situaciones de hecho suponían intensas diferencias entre unas CCAA y otras, por el peso de la historia, lo cual no sería tan grave de no haber sido porque se proyectaron en el tiempo, gracias a la llamada cláusula del *statu quo*, introducida en todas y cada una de las revisiones del modelo de financiación hasta la fecha, bajo diferencias denominaciones o instrumentos. En este primer método no hay referencias a la equidad horizontal, lo que genera varios efectos negativos sobre el sistema. Primero, impulsa la percepción fundada de agravio comparativo y arbitrariedad en los territorios con menor financiación per cápita. Segundo, ha obligado a hacer ajustes y modulaciones ad hoc e incluso a dotar nuevos y complejos fondos y sub-fondos, con escaso fundamento, para legitimar que la asignación final de los recursos siguiera más próxima a la inicial y desviada de los resultados de los cálculos de necesidades que introducían los sucesivos modelos. Con todo, es innegable la capacidad de

esta cláusula de *statu quo* para engrasar las negociaciones, hasta el punto de que algunas CCAA se niegan incluso a sentarse a la mesa del Consejo de Política Fiscal y Financiera si no se parte de esta garantía de mínimos (absolutos, pero también relativos), puesto que la entienden como un reconocimiento de su infrafinanciación en el pasado, de una compensación por la carencia histórica de dotaciones de bienes y servicios públicos o, en fin, de una cobertura de sus costes fijos. Aunque así fuera, especialmente si se trata de compensar costes diferenciales de prestación fijos o variables debidos a condiciones objetivas del pasado¹², bajo ciertas circunstancias podría ser más transparente que el modelo incluyese un sistema de compensación al margen del propio mecanismo de nivelación. Tal mecanismo estaría basado en cálculos técnicamente fundados y tendería a agotarse tras un periodo razonable de tiempo, una vez que se haya constatado la total cobertura o amortización de los costes diferenciales derivados de la provisión de una oferta completa de servicios públicos (Pedraja Chaparro y Utrilla de la Hoz, 2010).

Con todo, lo más deseable parece la eliminación de la cláusula de *statu quo*, si no de forma inmediata, dado su enorme impacto financiero y su segura inaceptabilidad, sí en una perspectiva dinámica a medio plazo. Más aún cuando el despliegue y la consolidación del Estado del Bienestar en España ha ampliado la cartera de servicios hasta el punto de que poco tiene que ver con la de hace dos o tres décadas, cuando se produjeron los grandes trasposos competenciales a las CCAA, lo cual exige un planteamiento orientado al futuro, no lastrado por

el pasado. La encuesta a personas expertas que aparece en el séptimo apartado del informe avala este planteamiento respecto al *statu quo*.

El segundo procedimiento, progresivamente perfeccionado, ha consistido en un intento de determinación objetiva de las necesidades de gasto relativas de la población de cada territorio. Obviamente el número de habitantes en primer lugar, pero también la forma de distribución en el espacio o la composición por edades influyen en la demanda de servicios públicos y en el coste de provisión de los mismos y por tanto en las necesidades de gasto, por lo que son factores que han de tenerse en cuenta a la hora de dotar de recursos a las CCAA. El objetivo es dotar a cada territorio de una capacidad similar para ofrecer a su ciudadanía un nivel de servicios públicos de competencia autonómica. Los trabajos técnicos del Consejo de Política Fiscal y Financiera han sido muy útiles en el pasado reciente, sobre todo por los informes sobre el gasto sanitario, pero muy limitados en el caso de otras variables de coste incluidas en los modelos, por lo que es recomendable seguir en esta línea, actualizando indicadores con nuevas estadísticas e incluyendo otros servicios públicos, muy en particular la educación, los servicios sociales esenciales y la atención a la dependencia. Así mismo es recomendable incorporar factores representativos de las diferencias en los costes de producción de los bienes y servicios producidos por las CCAA.

En la última reforma han sido mantenidos estos dos criterios (*statu quo* y necesidades de gasto). La novedad en el modelo

12- Por tanto, excluyendo los que son debidos a la propia gestión y que, en todo caso, previamente habría que calcular, mediante una adecuada contabilidad analítica.

que nace en 2009 es que se incorpora un criterio de nivelación parcial limitado a los servicios públicos fundamentales, aunque respetando el concepto del habitante ajustado. Pero los resultados finales siguen mostrando una escasa correlación estadística entre la capacidad fiscal y los recursos financieros finales por habitante o por habitante ajustado, así como significativas reordenaciones en las posiciones relativas de cada comunidad autónoma (Hierro Recio y Atienza Montero, 2016a). Y todo ello porque el criterio de la nivelación parcial –plasmado en el FGSPF– es posteriormente compensado por varios fondos que lo alteran por completo y buscan hacer compatible la nivelación parcial con lo que se proclama en la exposición de motivos de la ley: “todas las Comunidades Autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, no sólo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro”. El resultado no tiene parangón en la experiencia comparada internacional: un modelo de nivelación parcial que tiene en cuenta las diferencias en las necesidades de gasto pero que, al mismo tiempo, genera grandes reordenaciones en las clasificaciones (según capacidad tributaria y recursos finales per cápita) y que, finalmente, reparte los recursos sin que exista una regla clara que explique la distribución final, más allá de la correlación con el *statu quo* del pasado¹³.

En los dos cuadros siguientes se muestran los principales datos que sustentan las anteriores afirmaciones referidos al ejercicio 2014, último año con liquidación completa disponible al cierre de este in-

forme. La fuente de datos es el Institut d’Economia de Barcelona, a su vez, partiendo de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica publicadas por el Ministerio de Hacienda y Función Pública. Se excluye a Canarias por el efecto particular de los recursos derivados de su Régimen Económico y Fiscal, derivado de su condición de región ultraeiperiferica, cuyo análisis merece un trabajo específico que excede el ámbito de este documento.

En el cuadro 1 se contabiliza el volumen de recursos proporcionados por el sistema a cada una de las CCAA, antes de la aplicación del mecanismo de nivelación (esto es, el FGSPF), tras la aplicación de éste y, por último, incorporando también los demás recursos del sistema (Fondo de Suficiencia Global o *statu quo*, Fondo de Competitividad y Fondo de Convergencia), todo ello medido en términos de población ajustada (según se define en el propio modelo de 2009) y en estrictos términos de población. Sin entrar ahora a un exhaustivo análisis de las cifras, baste reseñar que el FGSPF cumple su papel reequilibrador, ya que reduce notablemente la dispersión entre CCAA (el coeficiente de variación cae a la cuarta parte). Sin embargo, cuando se aplican los demás mecanismos del sistema, la dispersión vuelve a aumentar (el coeficiente de variación vuelve a aumentar, hasta el 9,5% según población ajustada o hasta el 12,3% según población). Los recursos totales prácticamente son los mismos en ese tránsito desde la aplicación del FGSPF hasta el resultado último, lo cual indica que se está produciendo una segunda reasignación, casi “de suma cero”, entre CCAA¹⁴.

13- Vilalta Ferrer (2015) calcula una medida del grado de progresividad del conjunto del modelo, concluyendo con un tipo marginal estimado en el entorno del 84%.

14-Exactamente y en términos absolutos, sin Canarias, la diferencia es de 256 millones de euros en 2014.

**Cuadro 1. Recursos per cápita proporcionados por el sistema
(año 2014, en euros)**

	Según población ajustada			Según población		
	Antes del FGSPF	Después del FGSPF	Total ingresos del modelo	Antes del FGSPF	Después del FGSPF	Total ingresos del modelo
Andalucía	1.672	2.152	2.189	1.620	2.085	2.122
Aragón	2.199	2.284	2.461	2.352	2.442	2.631
Principado de Asturias	2.059	2.249	2.404	2.173	2.373	2.536
Islas Baleares	2.464	2.350	2.232	2.460	2.346	2.229
Cantabria	2.308	2.311	2.848	2.326	2.328	2.869
Castilla y León	1.891	2.207	2.415	2.049	2.391	2.617
Castilla-La Mancha	1.651	2.146	2.252	1.732	2.253	2.363
Cataluña	2.449	2.346	2.221	2.422	2.320	2.196
Extremadura	1.454	2.097	2.526	1.537	2.216	2.669
Galicia	1.776	2.178	2.328	1.903	2.334	2.496
La Rioja	2.076	2.253	2.687	2.139	2.321	2.768
Madrid	2.935	2.467	2.223	2.830	2.380	2.144
Murcia	1.740	2.169	2.132	1.701	2.121	2.085
Comunidad Valenciana	2.046	2.245	2.131	1.980	2.172	2.062
MEDIA	2.059	2.249	2.242	2.059	2.249	2.242
Coeficiente de variación	19,3%	4,4%	9,5%	18,0%	4,7%	12,3%

Nota: por simplicidad, se excluye a Canarias para evitar la distorsión que introducen los recursos proporcionados por su Régimen Económico y Fiscal, cuyo importe fue de 486 millones de euros en 2014. Fuente: Institut d'Economia de Barcelona, con datos de liquidaciones del sistema de financiación autonómica proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En el cuadro 2 se completa el análisis anterior con los índices relativos. Sólo tres CCAA (Islas Baleares, Cataluña y Madrid) ven disminuidos sus recursos tanto por el mecanismo de nivelación (FGSPF) como por la aplicación en segunda ronda del resto de mecanismos del sistema. Otras diez CCAA se ven beneficiadas por el sistema con respecto a su situación de partida, bien por efecto del FGSPF, bien por el resto de mecanismos o bien por ambos, según el caso. Finalmente, en la Comunidad Valenciana el FGSPF prácti-

camente no altera su posición relativa (incluso la mejora levemente), pero sí que se ve perjudicada por el *statu quo* y los Fondos de Convergencia, hasta el punto de que sus recursos finales, si bien en términos absolutos son superiores a los iniciales¹⁵, queda en peor posición relativa final que en la distribución inicial. En síntesis, se podría decir que las redistribuciones del FGSPF aproximan a todas las CCAA a la media sin producir reordenaciones y, aún menos, saltos de un lado a otro de la media. Sin embargo, la aplicación del res-

¹⁵-Antes del FGSPF la cifra total asciende a 9.908 millones de euros. Tras la aplicación del FGSPF sube hasta 10.873 millones de euros y, finalmente, se queda en 10.320 millones de euros.

to de mecanismos y fondos del sistema las brechas o produciendo algunos lla-
 sí produce esos resultados, agradando mativos saltos.

**Cuadro 2. Recursos per cápita proporcionados por el sistema
 (año 2014, media=100)**

	Según población ajustada			Según población		
	Antes del FGSPF	Después del FGSPF	Total ingresos del modelo	Antes del FGSPF	Después del FGSPF	Total ingresos del modelo
Andalucía	81,2	95,7	97,7	78,7	92,7	94,7
Aragón	106,8	101,6	109,8	114,2	108,6	117,4
Principado de Asturias	100,0	100,0	107,2	105,5	105,5	113,1
Islas Baleares	119,7	104,5	99,6	119,5	104,3	99,4
Cantabria	112,1	102,8	127,0	112,9	103,5	128,0
Castilla y León	91,8	98,1	107,7	99,5	106,3	116,8
Castilla-La Mancha	80,2	95,5	100,5	84,1	100,2	105,4
Cataluña	118,9	104,3	99,1	117,6	103,2	98,0
Extremadura	70,6	93,3	112,7	74,6	98,6	119,1
Galicia	86,2	96,8	103,9	92,4	103,8	111,3
La Rioja	100,8	100,2	119,9	103,9	103,2	123,5
Madrid	142,5	109,7	99,2	137,5	105,8	95,6
Murcia	84,5	96,5	95,1	82,6	94,3	93,0
Comunidad Valenciana	99,4	99,9	95,1	96,1	96,6	92,0
MEDIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: por simplicidad, se excluye a Canarias para evitar la distorsión que introducen los recursos proporcionados por su Régimen Económico y Fiscal, cuyo importe fue de 486 millones de euros en 2014. Fuente: Institut d'Economia de Barcelona, con datos de liquidaciones del sistema de financiación autonómica proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En el cuadro 3 se sintetizan los efectos promedio del sistema durante el sexenio 2009-2014. Se computan, por diferencia, las posiciones relativas medias en el periodo para cada comunidad autónoma, de tal suerte que se puede tener una aproximación del efecto del FGSPF (primera columna), del resto de mecanismos (segunda columna) y, por acumulación, del sistema en su conjunto (tercera columna). Un signo positivo señala las CCAA beneficiadas en

cada caso y un signo negativo lo contrario. Lo comentado para el año 2014 se reproduce para todo el periodo analizado, donde sólo tres CCAA (Islas Baleares, Cataluña y Madrid) ven disminuidos sus recursos tanto por el mecanismo de nivelación (FGSPF) como por la aplicación en segunda ronda del resto de mecanismos del sistema, pero una cuarta –la Comunidad Valenciana– también los ve reducidos por la aplicación del sistema en su conjunto.

**Cuadro 3. Recursos per cápita proporcionados por el sistema
(media 2009-2014, diferencias de índices relativos)**

	Aplicación del FGSPF	Aplicación del resto de mecanismos	Aplicación del sistema en su conjunto
Andalucía	14,1	0,4	14,6
Aragón	-6,2	6,7	0,5
Principado de Asturias	-1,1	7,3	6,2
Islas Baleares	-16,4	-5,1	-21,5
Cantabria	-10,3	21,6	11,3
Castilla y León	5,1	9,3	14,4
Castilla-La Mancha	14,4	3,5	17,9
Cataluña	-15,2	-4,3	-19,6
Extremadura	21,9	17,4	39,3
Galicia	10,9	7,3	18,2
La Rioja	-0,9	16,4	15,5
Madrid	-32,7	-8,6	-41,4
Murcia	11,2	-1,2	10,0
Comunidad Valenciana	3,1	-4,0	-0,9

Nota: por simplicidad, se excluye a Canarias para evitar la distorsión que introducen los recursos proporcionados por su Régimen Económico y Fiscal. Un signo positivo (negativo) indica una mejora (caída) relativa; el valor numérico aproxima la cuantía de la diferencia con respecto a la media 100 en cada año. Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del Institut d'Economia de Barcelona y de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Se ha dejado para el final de este epígrafe la cuestión –no menor– relativa al organismo encargado de realizar y actualizar las estimaciones de las necesidades de gasto y, en su caso, también las capacidades tributarias normativas, aunque en esto último la Agencia Estatal de la Administración Tributaria ya realiza un papel muy relevante. Aparentemente, habría varias opciones. Tomando como modelo el caso de Australia, lo más ambicioso sería introducir un agente independiente, con recursos suficientes para realizar estimaciones lo más afinadas posible, para cada servicio y

tributo y para cada comunidad autónoma. Una alternativa ya ensayada con éxito es la del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a través de una comisión o comité constituido al efecto, para lo cual debería dotarse de una estructura permanente, incluyendo personal técnico a su servicio y con previsible colaboración de la IGAE y las intervenciones generales de las CCAA.

Otra alternativa haría descansar la tarea en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), cuyo prestigio y solvencia técnica son ya notables¹⁶. No obstante, esta solución exigiría un cambio

16- Cabe reseñar que en la Actualización del Plan Presupuestario 2017 del Reino de España, remitido a la Comisión Europea el 9 de diciembre de 2016, el Gobierno de España prevé la realización de un proceso de revisión del gasto en el conjunto de las administraciones públicas, con el fin de mejorar su eficiencia, habiendo sido encargado este trabajo a la AIReF, pudiendo contratar en los aspectos en que resulte necesario la colaboración de medios externos.

en su mandato legal (hoy limitado a las cuestiones de estabilidad presupuestaria) y los riesgos derivados de que la AIRF pudiera acabar convirtiéndose en el intermediario de todas las negociaciones Estado/CCAA.

Si nada de lo anterior fuese factible en un plazo inmediato, la alternativa que resta sería la de un grupo constituido al efecto, formado por personas expertas y acreditadas, provenientes del mundo académico, gestor y profesional, renova-

do periódicamente, cuya legitimidad de origen vendría dada por su nombramiento y su legitimidad de ejercicio la darían sus trabajos en la materia. En el óptimo, su designación debería correr a cargo de las Cortes Generales, en particular, a cargo del Senado, como Cámara de representación territorial.

En la encuesta a expertos a la que nos referimos posteriormente, abordamos esta cuestión sobre cuál sería la mejor opción.

6. REORDENACIÓN Y POSIBLES LÍMITES A LA NIVELACIÓN

En el debate sobre el criterio de ordinalidad o no reordenación existen dos escenarios: el jurídico y el técnico-político. En el primero, lo cierto es que el criterio forma parte del bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica, desde el momento en que se encuentra recogido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y ha sido validado –con restricciones– por la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio¹⁷. Eso sí, hay que tener en cuenta que la reordenación considerada en el EAC toma como referencia la renta per cápita y sólo es aplicable en puridad a Cataluña, ya que ninguna otra comunidad autónoma lo tiene incluido en su Estatuto de Autonomía. Además, como señala Zabalza (2012), no tiene el mismo rango, ni siquiera la misma virtualidad general que los clásicos principios rectores de la financiación autonómica contenidos en la Constitución y en la LOFCA (autonomía financiera, coordinación, solidaridad, suficiencia y estabilidad presupuestaria).

Este criterio, en la forma literal en la que aparece en el EAC, se ha cumplido estrictamente, no solo desde la aprobación del EAC, sino en todos los modelos de financiación que ha existido, puesto que la cuantía de los flujos netos de la nivelación interterritorial no tiene entidad suficiente

para modificar sustancialmente el ranking de variables macroeconómicas como el PIB per cápita de una región (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2014).

Por su parte, los planos técnico y político han dado lugar a un importante debate, todavía no cerrado. En este caso, de lo que se habla es de que la nivelación no produzca reordenación respecto al orden de las CCAA en términos de recaudación per cápita por ingresos tributarios. Una definición que puede ser matizada al menos en dos sentidos, en ambos casos suavizando sus implicaciones. Primero, sería posible sustituir el concepto de financiación total per cápita por el de financiación total por habitante ajustado, de forma que el principio se acomodase a la nivelación de necesidades de gasto. Segundo, una situación en la que el sistema garantiza a todos la misma financiación por habitante (o por habitante ajustado) no provocaría reordenación en sentido estricto, sino igualdad plena. En cualquier caso, la impronta del criterio de no reordenación muy probablemente seguirá presente en el debate sobre el nuevo modelo de financiación autonómica, por el evidente interés de algunas CCAA, pero también por la falta de acuerdo doctrinal sobre su exacta concreción, si es que debe ser alguna¹⁸.

17- En todo caso, sería muy conveniente que el legislador pudiese acometer una urgente clarificación de este criterio, para despejar dudas conceptuales. En la misma línea, el Tribunal Constitucional tendría que concretar, en cuanto tenga ocasión, lo que ha querido decir al afirmar literalmente que la nivelación no debe perjudicar a las CCAA más prósperas “más allá de lo razonablemente necesario” (Sentencia 31/2010, de 28 de junio).

18- Para profundizar en la discusión, sobre todo con la vista puesta en la referencia del modelo alemán, puede seguirse, entre otros, a Hierro Recio et al. (2010), Vega García (2014) y Utrilla de la Hoz (2016).

En el cuadro 4 se muestra la ordenación de las CCAA en términos de recursos por habitante ajustado, según los criterios definidos con anterioridad (cuadro 2). Se observa que el FGSPF no altera el orden inicial (aunque, lógicamente, sí la magnitud de las diferencias), pero la segunda ronda de aplicación del Fon-

do de Suficiencia Global y de los demás fondos convierte el orden final en algo muy diferente, con cinco CCAA claramente perjudicadas (Madrid, Islas Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia) y una (Extremadura) muy beneficiada, esta última con once posiciones de avance¹⁹.

Cuadro 4. Clasificación de las CCAA según diferentes criterios (media 2009-2014, sobre 100)

	Antes del FGSPF		Después del FGSPF		Total ingresos del modelo		Cambio en la posición relativa
	Media=100	Orden	Media=100	Orden	Media=100	Orden	
Madrid	142,6	1	109,9	1	101,2	8	-7
Islas Baleares	121,4	2	105,0	2	99,9	10	-8
Cataluña	119,8	3	104,6	3	100,2	9	-6
Cantabria	113,4	4	103,1	4	124,7	1	3
Aragón	108,1	5	101,9	5	108,6	4	1
Principado de Asturias	101,4	6	100,3	6	107,7	6	0
La Rioja	101,1	7	100,3	7	116,7	2	5
Comunidad Valenciana	96,0	8	99,1	8	95,1	14	-6
Castilla y León	93,4	9	98,5	9	107,8	5	4
Galicia	85,8	10	96,7	10	104,0	7	3
Murcia	85,4	11	96,6	11	95,4	13	-2
Andalucía	81,6	12	95,7	12	96,1	12	0
Castilla-La Mancha	81,2	13	95,6	13	99,1	11	2
Extremadura	71,5	14	93,4	14	110,8	3	11

Nota: por simplicidad, se excluye a Canarias para evitar la distorsión que introducen los recursos proporcionados por su Régimen Económico y Fiscal, cuyo importe fue de 486 millones de euros en 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de las cifras del Institut d'Economia de Barcelona y de las liquidaciones del sistema de financiación autonómica proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Sin duda, el criterio de no reordenación tiene un fundamento claro en lo que ocurre con la redistribución personal. Si se piensa en el IRPF, la clasificación de individuos por renta primaria y por renta después de

impuestos es esencialmente la misma. Aunque es verdad que el propio impuesto puede reordenar individuos, al reconocer las diferencias en las condiciones personales y familiares, a escala agregada los

¹⁹-De nuevo, el caso de Canarias merecería un estudio específico, dadas sus peculiaridades financieras.

datos muestran que la no reordenación es la norma en España y a escala internacional. En este caso, los resultados de Lago Peñas *et al.* (2015) muestran con claridad la existencia de una corrección muy parcial de las diferencias en la renta familiar per cápita regional. En general, las regiones con menor renta primaria per cápita acaban siendo las de mayor renta disponible tras el juego de la imposición directa y las transferencias monetarias a las familias. De hecho, España se sitúa hoy entre

los países europeos en los que la redistribución interterritorial a través de estos instrumentos es más baja, como se observa en el cuadro 5. Para ahondar en esta idea, el Gráfico 1 muestra, utilizando datos de la Encuesta de Condiciones de Vida para 2014, la relación entre la renta primaria per cápita de los hogares y la disponible en las 17 CCAA. La correlación lineal es muy elevada ($r=0.97$) y los cambios de posición muy secundarios y solo entre vecinos muy próximos. No obstante, trasladar automáti-

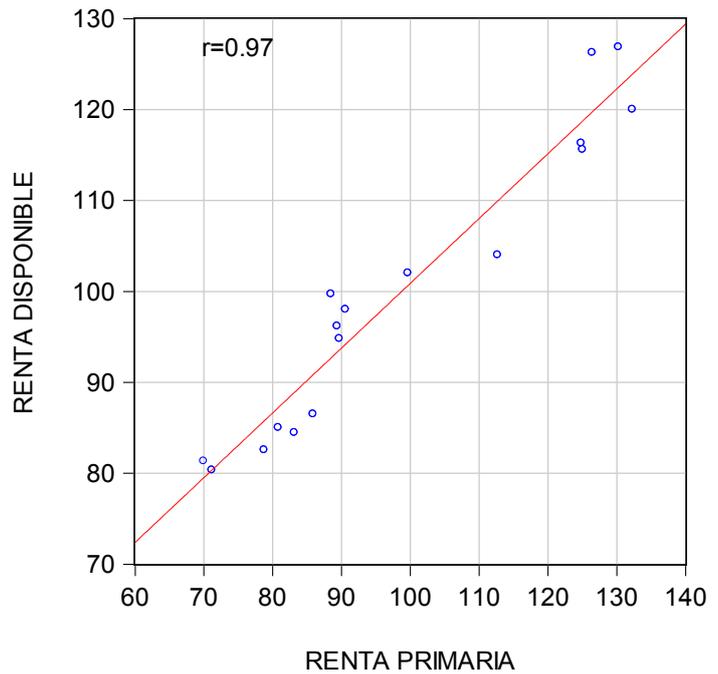
Cuadro 5. Redistribución interregional estimada

(ordenación)	1995-2009	1995-1999	2000-2004	2005-2009
Dinamarca	0,632	---	0,593	0,674
Suecia	0,430	0,418	0,432	0,440
Holanda	0,421	0,447	0,438	0,395
Rumanía	0,402	0,462	0,363	0,373
Austria	0,394	0,309	0,398	0,489
Alemania	0,382	0,363	0,411	0,368
Eslovaquia	0,367	0,425	0,355	0,331
Reino Unido	0,353	0,331	0,348	0,372
Irlanda	0,334	0,318	0,335	0,347
Portugal	0,318	0,324	0,317	0,308
Bélgica	0,309	0,324	0,297	0,307
MEDIA	0,300	0,286	0,297	0,308
Francia	0,302	0,319	0,292	0,295
Bulgaria	0,298	---	0,359	0,252
Finlandia	0,298	0,287	0,234	0,380
Hungría	0,283	---	0,271	0,296
Eslovenia	0,280	0,212	0,274	0,310
Polonia	0,262	0,245	0,253	0,288
España	0,205	0,229	0,211	0,155
República Checa	0,190	0,126	0,203	0,222
Grecia	0,155	0,187	0,160	0,154
Italia	0,147	0,134	0,153	0,170

El índice está acotado entre 0 (ninguna redistribución) y 1 (máxima redistribución).
Fuente: Lago-Peñas *et al.* (2015).

camente la lógica de las rentas de los hogares a los servicios públicos plantea serias dudas. Si pocas personas discutirán que los individuos de rentas familiares primarias (y disponibles) altas tengan acceso a más y mejores bienes y servicios privados, la cuestión deja de estar clara al referirse a los servicios públicos. En particular: dos ciudadanos con unos mismos ingresos y una misma contribución en forma de impuestos y que solo difieren en su lugar de residencia, ¿deben tener acceso a servicios públicos distintos por las diferencias en la capacidad fiscal media o en las necesidades de gasto en ambos territorios? ¿Hasta dónde llegan las garantías constitucionales de igualdad de acceso a los servicios públicos en un Estado descentralizado? Son cuestiones a resolver por el debate político, pero la encuesta a expertos en la sección séptima permite detectar la existencia y alcance de los consensos, lo que debería ayudar a simplificar y centrar la discusión.

Gráfico 1: Relación entre renta de mercado y renta disponible per cápita de los hogares. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida

7. ENCUESTA DE OPINIÓN A EXPERTOS

7.1. Introducción metodológica

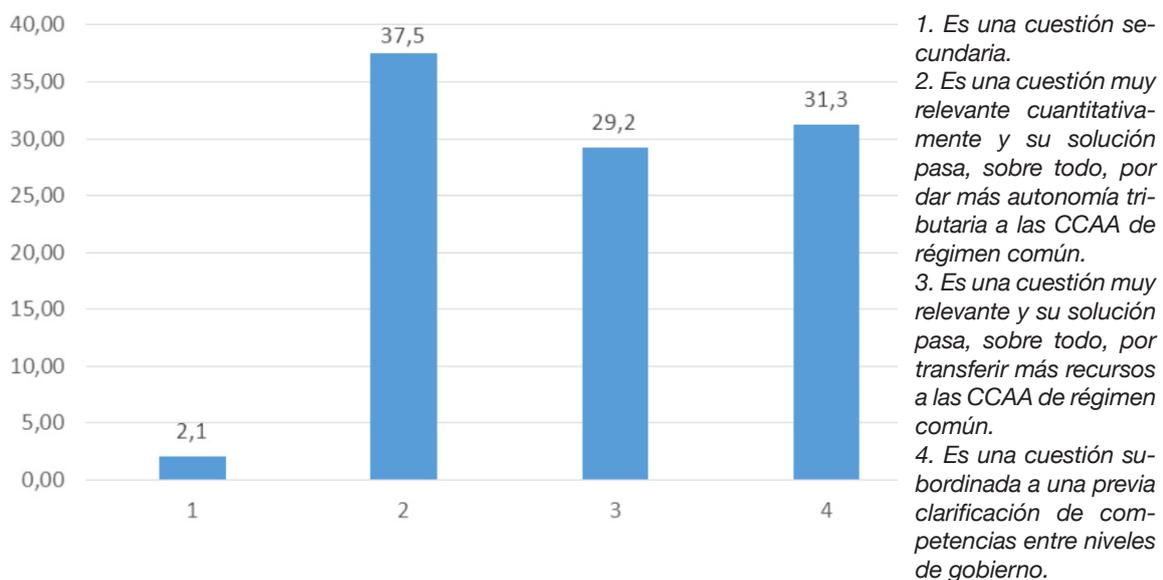
En diciembre de 2016 se envió a todos los miembros de RIFDE y a las direcciones generales encargadas de la financiación autonómica en cada comunidad autónoma una encuesta para cubrir a través de una plataforma telemática en los 15 días siguientes. Finalmente, se obtuvieron 48 respuestas válidas, lo que supone alrededor del 50% de la población. El cuestionario de la encuesta (anexo 1) fue definido por el grupo de trabajo y discutido en la reunión colectiva mantenida el 29 de noviembre de 2016 en Santiago de Compostela, en la que participaron las personas que aparecen en el anexo 2. El listado completo de participantes en la encuesta aparece en el anexo 3.

La encuesta consta de 13 preguntas sustantivas y 6 de control a fin de explorar relaciones entre respuestas y características objetivables de la comunidad autónoma de referencia para el participante. En lo que sigue presentamos la distribución porcentual de las respuestas a cada una de las preguntas, aprovechando cada uno de los gráficos para explicitar el texto de la pregunta y las posibles respuestas. En ningún caso se ofreció la posibilidad de respuestas abiertas. Aunque esta restricción tiene su coste, nos permite hacer un análisis estadístico que las respuestas abiertas no permitirían.

7.2. Resultados

La práctica totalidad de los encuestados considera que el desequilibrio vertical

Gráfico 2. En relación al desequilibrio vertical entre ingresos y gastos en el escalón autonómico

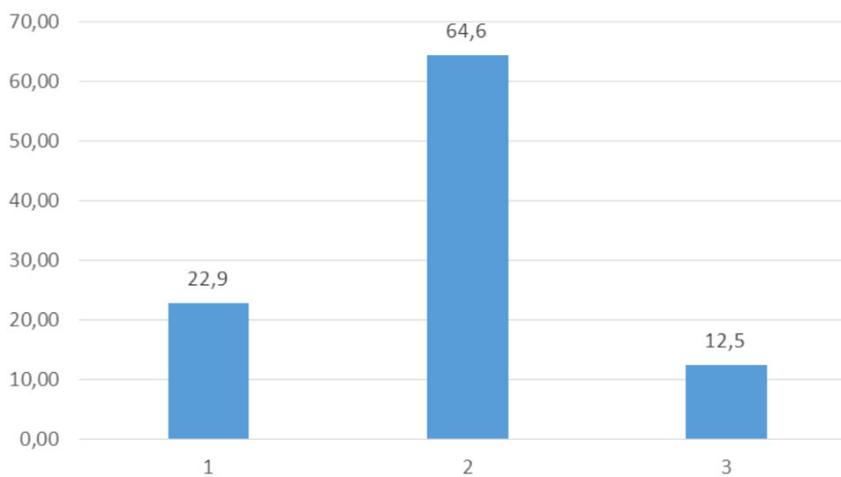


entre los ingresos y gastos en el escalón autonómico es real y significativo. El 37% de los encuestados piensa que la solución pasa por dar más autonomía tributaria a las CCAA de régimen común, mientras que el 29% considera que la solución se encontraría en la transferencia de más recursos a estas CCAA. El 31% valora esta cuestión subordinada a una previa clarificación de competencias entre niveles de gobierno.

En lo relativo a la futura reforma de la financiación autonómica, el 65% de los

expertos encuestados considera que se debería priorizar la discusión y acuerdo sobre el mecanismo de nivelación financiera de servicios públicos, el 23% valora que debería anteponerse el incremento de la capacidad tributaria propia de las comunidades y el 12% restante ve necesario poner en el frontispicio de la reforma la revisión de los mecanismos de coordinación del endeudamiento y el reparto explícito de los objetivos de déficit entre niveles de gobierno.

Gráfico 3. A su juicio, la futura reforma de la financiación autonómica debería priorizar



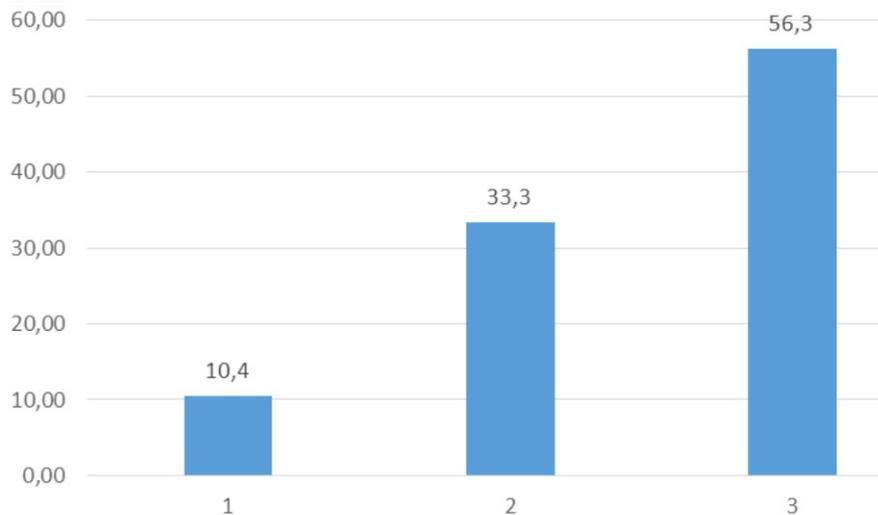
1. El incremento de la capacidad tributaria propia de las comunidades autónomas
2. El mecanismo de nivelación financiera de servicios públicos
3. La revisión de los mecanismos de coordinación del endeudamiento y el reparto explícito de los objetivos de déficit entre niveles de gobierno

Sobre los resultados finales del modelo actual en lo relativo a la nivelación horizontal, el 56% valora que hay que modificarlos sustancialmente al considerar que los resultados finales son esencialmente arbitrarios. Un tercio comparte que son

discutibles, pero reconoce la dificultad de cambiarlos por razones de economía política y un 10% los estima razonables.

En lo referente al grado de nivelación del sistema de financiación de régimen común, más del 50% de los encuestados

Gráfico 4. Sobre los resultados finales del modelo actual de régimen común en cuanto a la nivelación horizontal

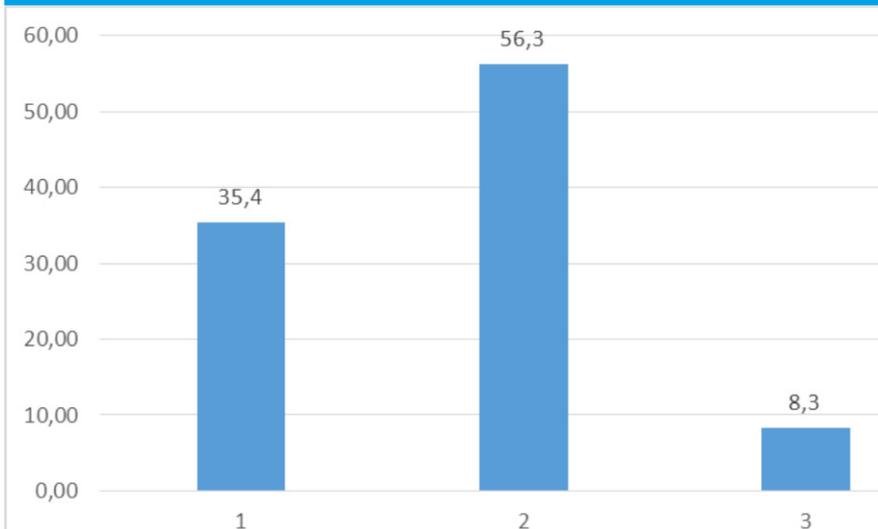


1. Son, en esencia, razonables.
2. Son discutibles, pero difíciles de cambiar por razones de economía política.
3. Son esencialmente arbitrarios, no responden a una regla de distribución clara y hay que modificarlos sustancialmente.

(56%) cree que se deberían nivelar los llamados servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar (sanidad, educación y servicios sociales). Por

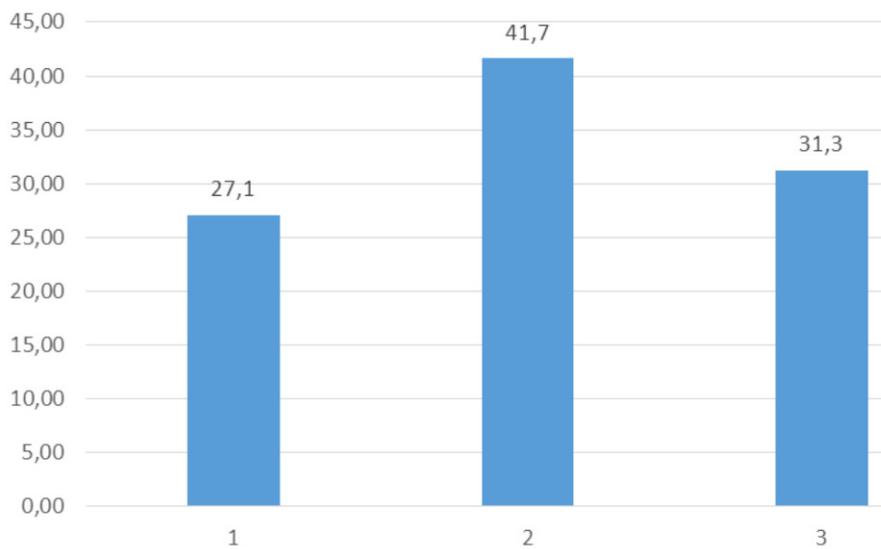
el contrario, el 35% aboga por la nivelación plena de todos los servicios descentralizados. Una minoría de los encuestados aboga por recortar la nivelación.

Gráfico 5. Sobre el grado de nivelación del sistema de financiación de régimen común



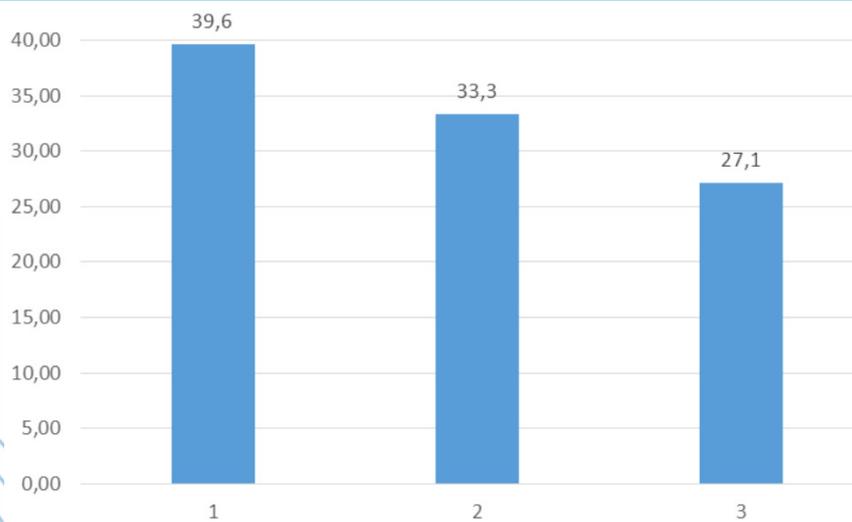
1. Se debería optar por la nivelación plena de todos los servicios descentralizados.
2. Se deberían nivelar sólo los llamados servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar (en este momento, sanidad, educación y servicios sociales).
3. La nivelación debería incluso ser más limitada que la descrita en la opción anterior.

Gráfico 6. Sobre el llamado criterio de "no reordenación" u "ordinalidad", definido como que la clasificación de comunidades autónomas por su recaudación tributaria per cápita sea la misma que la de la financiación total per cápita proporcionada por el sistema



1. Es un criterio muy razonable y debe ser aplicado de forma estricta.
2. Es un criterio razonable, pero su cumplimiento es secundario frente al de los principios básicos del sistema de financiación.
3. Es un criterio poco razonable que debería ser excluido en la futura reforma del sistema de financiación autonómica.

Gráfico 7. Sobre el llamado criterio de "no reordenación" u "ordinalidad", definido como que la clasificación de comunidades autónomas por su recaudación tributaria per cápita sea la misma que la de la financiación total por habitante ajustado proporcionada por el sistema



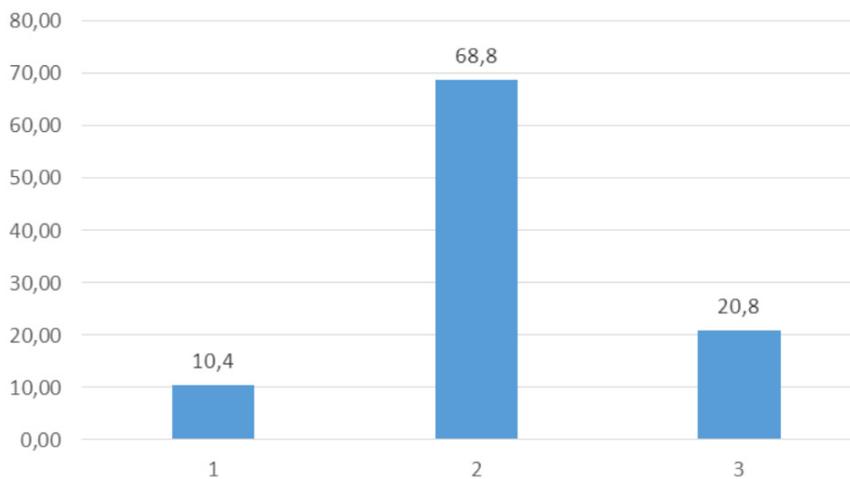
1. Es un criterio muy razonable y debe ser aplicado de forma estricta.
2. Es un criterio razonable, pero su cumplimiento es secundario frente al de los principios básicos del sistema de financiación.
3. Es un criterio poco razonable que debería ser excluido en la futura reforma del sistema de financiación autonómica.

Existe menor consenso acerca del llamado criterio de “no reordenación” u “ordinalidad”. El 42% de los encuestados opina que es un criterio razonable, pero que su cumplimiento es secundario frente al de los principios básicos del sistema de financiación; un 31% es contrario, y un 27% es favorable y defiende que debería ser aplicado de una

forma estricta.

Esta pregunta es idéntica a la anterior salvo que en vez de hablar de financiación total por habitante, se refiere a la financiación total por habitante ajustado. En este caso, aumenta claramente el número de partidarios, que alcanza casi el 40% y se reduce levemente el porcentaje de críticos, hasta el 27%.

Gráfico 8. Sobre el respeto a la llamada “cláusula del statu quo”, definida como que ninguna comunidad autónoma puede perder recursos de forma directa e inmediata como consecuencia de la reforma del sistema



1. No es razonable y debería ser eliminada por completo en el nuevo año base.

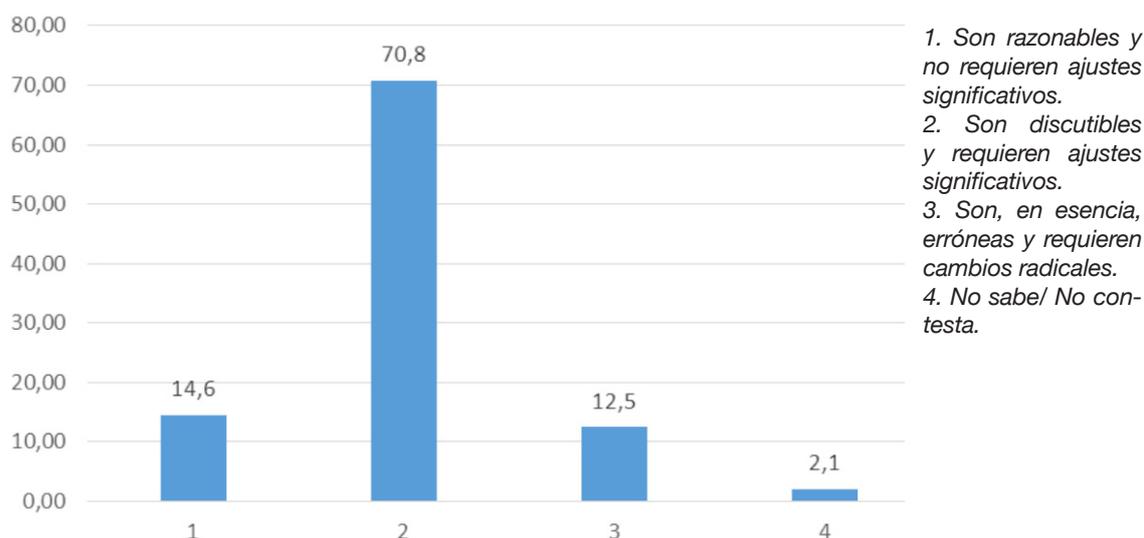
2. No es razonable y debería ser eliminada, si bien con un período de introducción progresiva de los efectos de la reforma y en un horizonte temporal amplio.

3. Es razonable y necesaria para que la reforma sea políticamente posible.

Sobre la “cláusula del *statu quo*” definida como que ninguna CCAA puede perder recursos de forma directa e inmediata como consecuencia de la reforma del sistema, el 69% de los encuestados considera que esta cláusula no es razonable y debería ser

eliminada; si bien, con un periodo de introducción progresiva de los efectos de la reforma y en un horizonte temporal amplio. Un 10% adicional va más allá y opina que la corrección debería hacerse de forma plena en el nuevo año base del sistema.

Gráfico 9. Sobre las fórmulas actuales para la estimación de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales

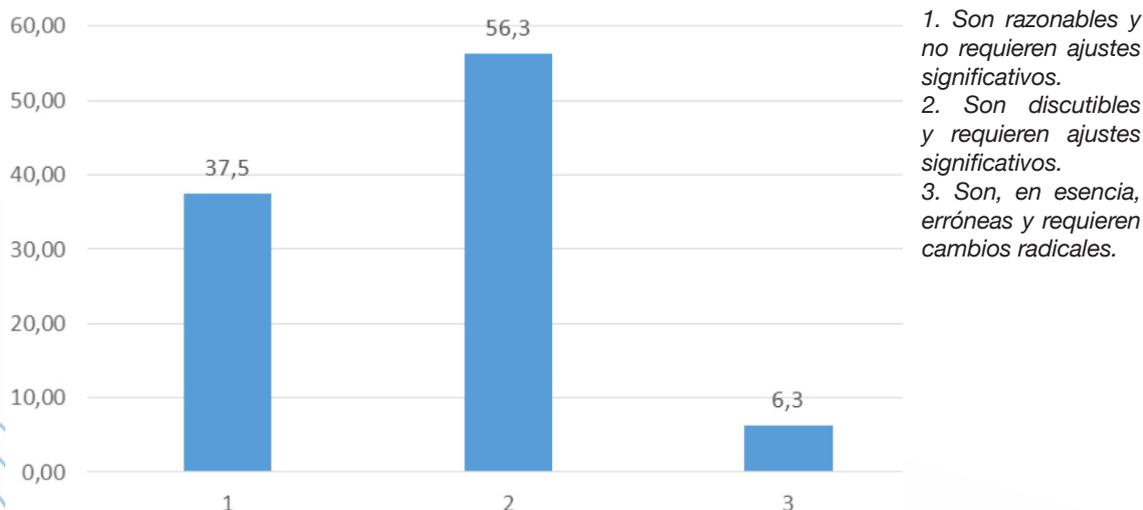


- 1. Son razonables y no requieren ajustes significativos.
- 2. Son discutibles y requieren ajustes significativos.
- 3. Son, en esencia, erróneas y requieren cambios radicales.
- 4. No sabe/ No contesta.

Los resultados de la encuesta muestran un amplio consenso sobre las deficiencias de las fórmulas actuales, que requieren ajustes significativos para el 71% y radicales para el 12%.

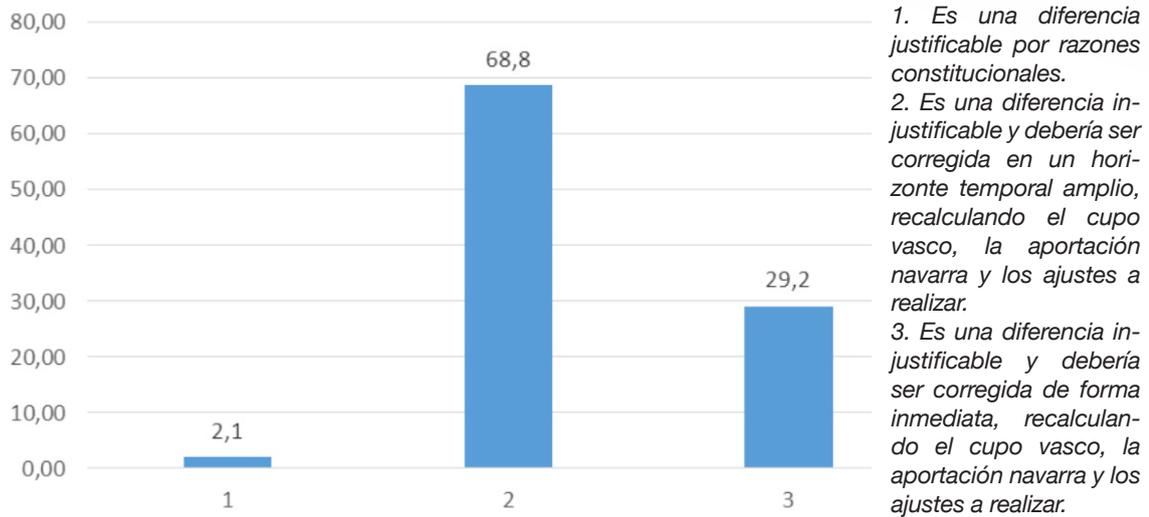
En este caso, el porcentaje de críticos con las fórmulas utilizadas decae, pero siguen siendo mayoría. También se reduce el número de encuestados que aboga por soluciones radicalmente diferentes a las actuales.

Gráfico 10. Sobre las fórmulas actuales para la estimación de las participaciones territorializadas



- 1. Son razonables y no requieren ajustes significativos.
- 2. Son discutibles y requieren ajustes significativos.
- 3. Son, en esencia, erróneas y requieren cambios radicales.

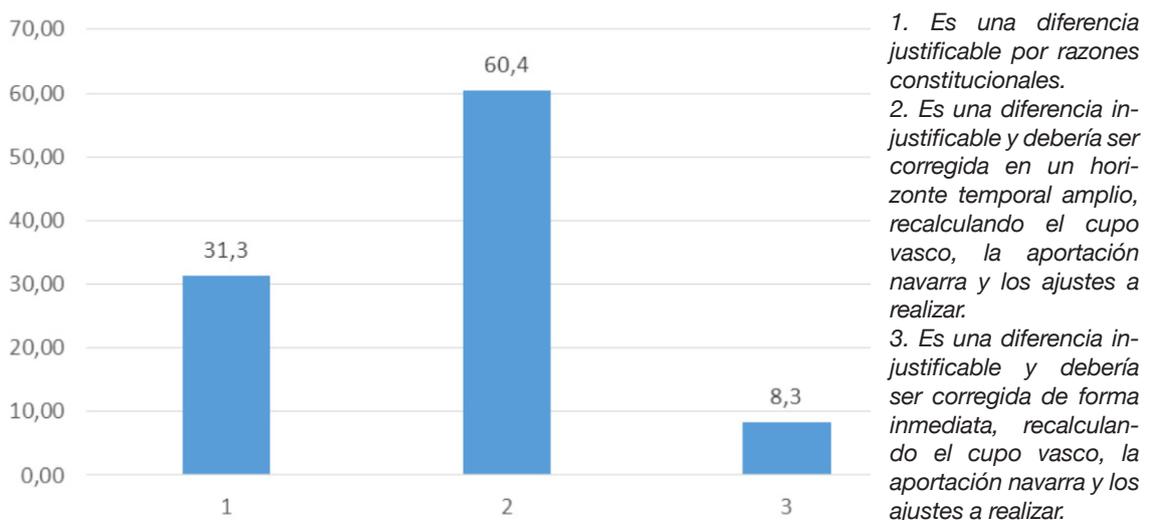
Gráfico 11. Sobre la diferencia en la financiación per cápita y por habitante ajustado que proporciona el sistema foral respecto al común



Existe práctica unanimidad sobre lo injustificable de la actual diferencia en la financiación por habitante que proporciona el sistema foral respecto al común, aun-

que son mayoría los que abogan por el recurso a un período transitorio amplio en el recálculo del cupo vasco y la aportación navarra.

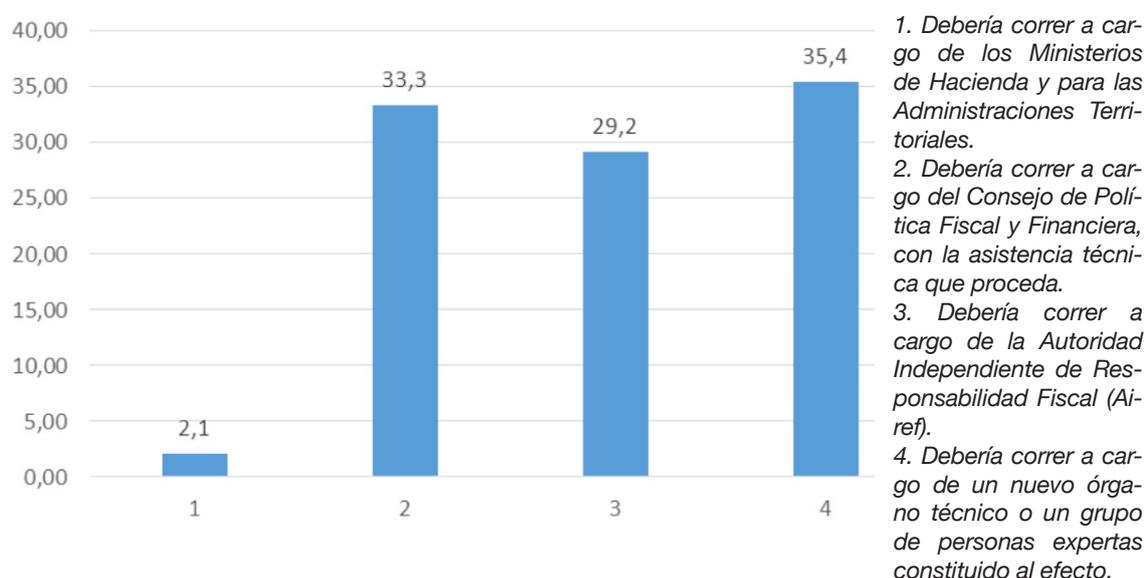
Gráfico 12. Sobre la actual estimación de la población ajustada



En la pregunta sobre la actual estimación de la población ajustada, el 61% considera que presenta debilidades y requiere modificaciones significativas de variables y pon-

deraciones. Al contrario, 31% ve correcta en esencia esta estimación y que requiere ajustes mínimos. Son minoría (8%) los que abogan por cambios metodológicos radicales.

Gráfico 13. La estimación de las necesidades de gasto y de la recaudación normativa

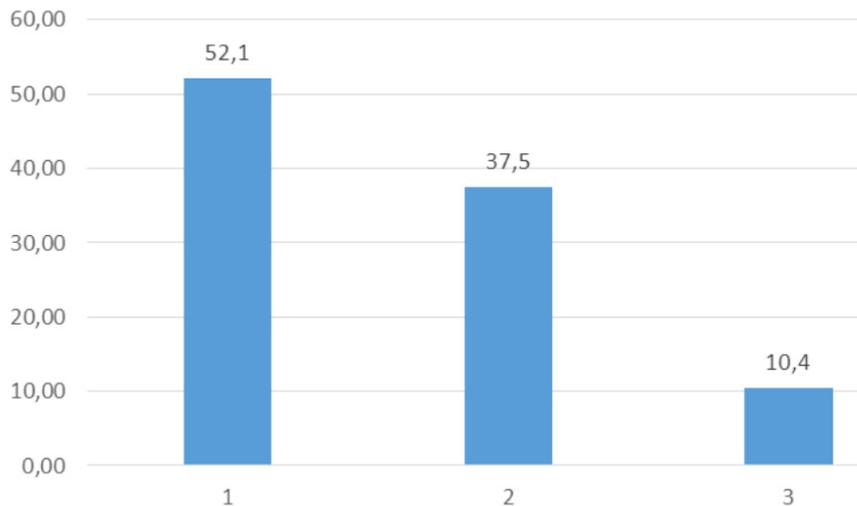


En relación a la estimación de las necesidades de gasto y la recaudación normativa, un tercio de los encuestados considera que la responsabilidad debería correr a cargo de un nuevo órgano técnico o un grupo de personas expertas constituido al efecto, otro tercio opina que debería ser el Consejo de Política Fiscal y Financiera, con la asistencia técnica que proceda y el tercio restante (29,17%) considera oportuno que sea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). La opción de que sea el gobierno central el que

haga la estimación es avalada solo por un experto.

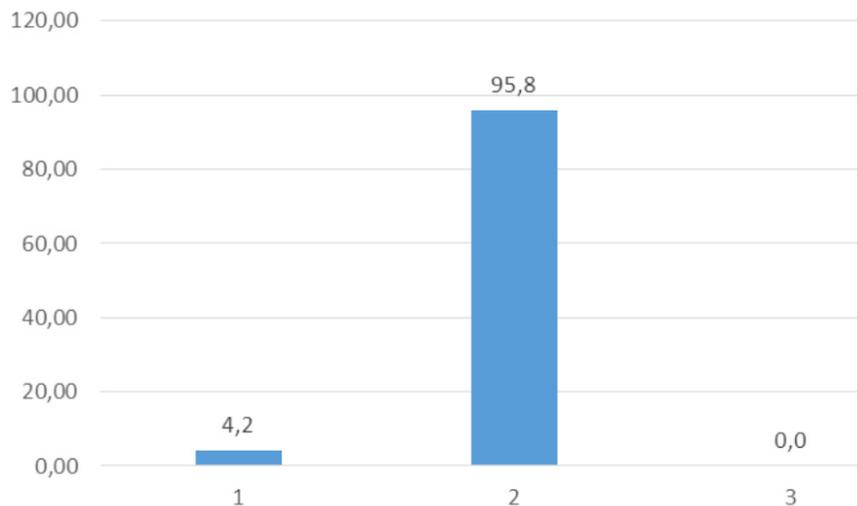
Más de la mitad de los encuestados (52%) se decanta porque la revisión del mecanismo de nivelación sea obligatoria y automática cada cinco años. El 37% defiende que esta revisión debería realizarse cuando al menos ocho comunidades autónomas la soliciten, pero nunca antes de cinco años desde la última revisión. El resto considera que no deben producirse, para dotar de estabilidad y vigencia indefinida al sistema.

Gráfico 14. La revisión del mecanismo de nivelación



1. Debería ser obligatoria y automática cada cinco años.
2. Debería realizarse cuando al menos ocho comunidades autónomas la soliciten, pero nunca antes de cinco años desde la última revisión.
3. No debe producirse, para dotar de estabilidad y vigencia indefinida al sistema.

Gráfico 15. Su comunidad autónoma de referencia



1. Es de régimen foral.
2. Es de régimen común, excepto Canarias.
3. Es Canarias.

El 95,83% de los encuestados tiene como referencia una CA de régimen común.

El 54% tiene como referencia una CA

que tiene una recaudación fiscal per cápita por encima de la media. El 38% está por debajo y un 8 se encuentra alrededor de la media.

Gráfico 16. Su comunidad autónoma de referencia tiene una recaudación fiscal per cápita

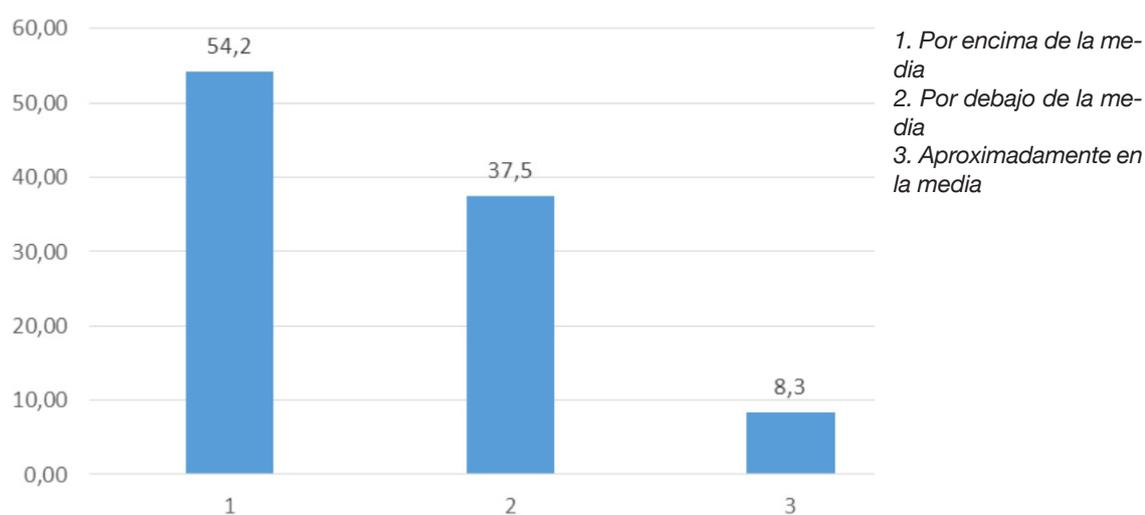
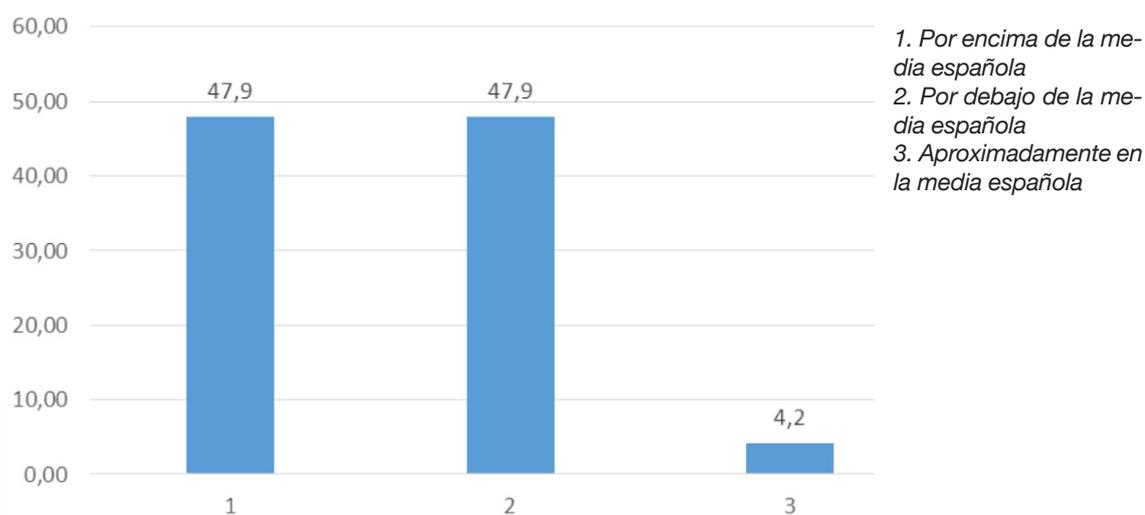


Gráfico 17. Su comunidad autónoma de referencia tiene una renta per cápita

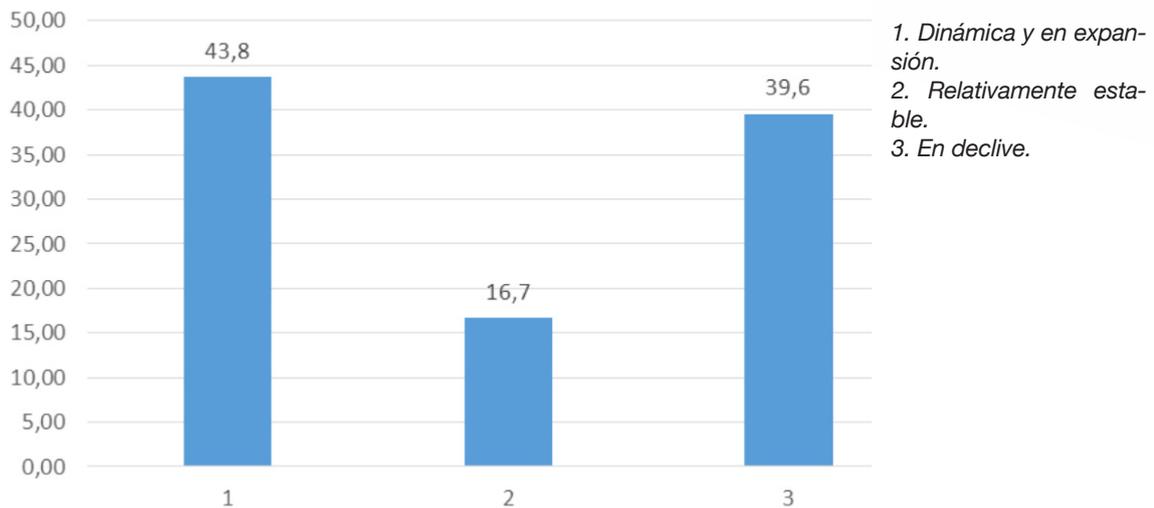


El porcentaje de encuestados se divide casi en partes iguales entre los que tienen como referencia una CA por encima de la

media española en renta per cápita y por debajo de la misma.

Con respecto a la demografía de las

Gráfico 18. Su comunidad autónoma de referencia tiene una demografía



CCAA de los encuestados, el 44% señala que su CA de referencia presenta una demografía dinámica y en expansión, mientras que el 40% se refiere a un declive.

El gobierno autonómico de referencia para el 46% de los encuestados se susten-

ta sobre una mayoría parlamentaria estable, con varios partidos. El 35% cuenta con un gobierno sin mayoría parlamentaria estable y el porcentaje restante (19%) corresponde a gobiernos monocolor con mayoría absoluta en el parlamento.

Gráfico 19. En su comunidad autónoma de referencia, el gobierno

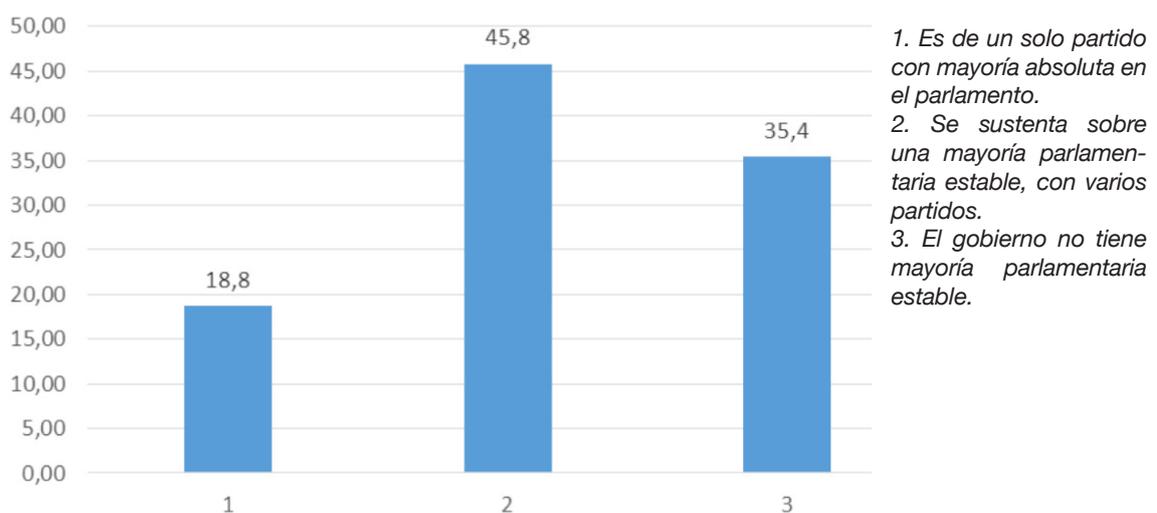
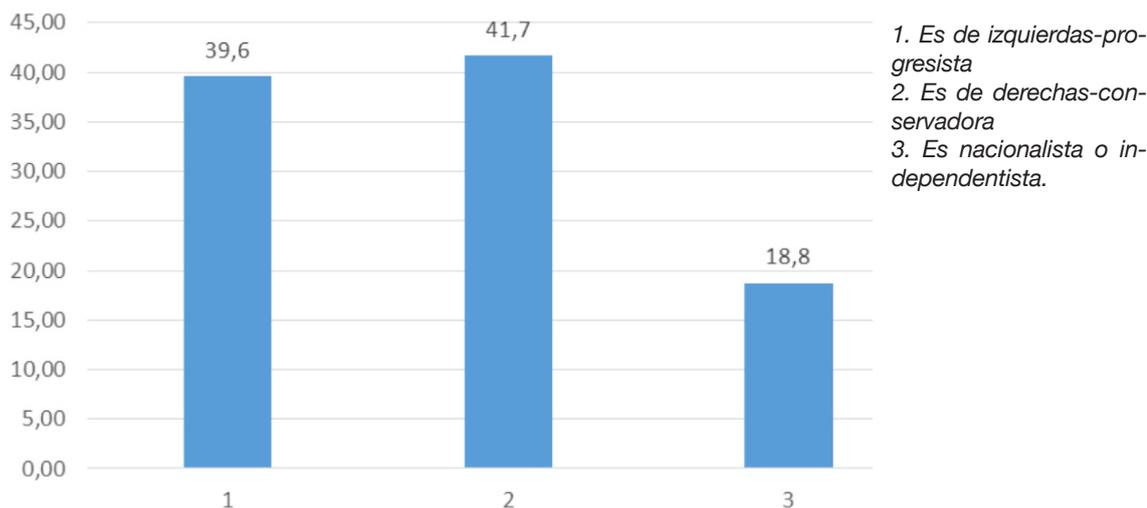


Gráfico 20. En su comunidad autónoma de referencia, la orientación política del gobierno



El 42% de los encuestados señala que la orientación política del gobierno de su CA es de derechas o conservador. El 39% indica que su gobierno autonómico es de orientación izquierdista o progresista, mientras que el 19% señala que es nacionalista o independentista.

En síntesis, los resultados de la encuesta muestran que:

1. Existe práctica unanimidad sobre la existencia de un desequilibrio vertical entre ingresos y gastos en contra de las CCAA.
2. El vector de la nivelación centra las preocupaciones de una amplia mayoría de los expertos.
3. Una amplia mayoría de los encuestados considera arbitrarios o discutibles las diferencias actuales en la financiación per cápita que proporciona el sistema común.

4. Son mayoría los que piensan que la nivelación debe centrarse en los llamados servicios públicos fundamentales esenciales, pero un tercio de los encuestados cree que deberían tenerse en cuenta todos los servicios descentralizados. Son minoría los que defienden una reducción del esfuerzo nivelador respecto al actual.

5. Existe una notable diversidad de opiniones sobre el llamado “criterio de ordinalidad o de no reordenación”. No existe consenso al respecto, aunque el porcentaje de defensores aumenta significativamente cuando se utilizan los habitantes ajustados en vez de los habitantes como denominador.

6. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de eliminar la llamada “cláusula del statu quo”.

7. Una amplia mayoría considera necesario hacer ajustes sobre la actual forma

de estimar la recaudación normativa de los tributos cedidos clásicos y, en menor medida, las participaciones territorializadas.

8. Existe práctica unanimidad (con la excepción de las CCAA afectadas) sobre la necesidad de corregir las diferencias en suficiencia financiera que proporciona el sistema foral respecto al común, mediante el recálculo al alza del cupo, la aportación y los ajustes a realizar.

9. Una mayoría de los encuestados cree que la actual fórmula de estimación de los habitantes ajustados debe ser modificada significativamente. Solo un tercio la defiende.

10. Existe división de opiniones sobre el organismo que debería hacer esa estimación de necesidades, aunque se descarta al gobierno central como protagonista.

7.3. Análisis estadístico

Una vez descritos los resultados pasamos a analizar la posible existencia de relaciones entre las respuestas a las diferentes preguntas. Para ello utilizamos la herramienta de las tablas de contingencia, incluyendo varias medidas de asociación y test de independencia. De todos los posibles pares, inicialmente escogimos las siguientes 13 combinaciones²⁰.

- Pregunta 2 respecto a preguntas 15, 16 y 19
- Pregunta 3 respecto a pregunta 17
- Pregunta 4 respecto a preguntas 15 y 16
- Pregunta 5 respecto a preguntas 15 y 16
- Pregunta 6 respecto a preguntas 15 y 16
- Pregunta 7 respecto a pregunta 18
- Pregunta 10 respecto a pregunta 17

- Pregunta 11 respecto a pregunta 17

De las 13 combinaciones descartamos las que muestran p-valores muy elevados (por encima de 0.20) y mostramos los resultados para las seis restantes, que son:

- Pregunta 2 respecto a pregunta 15
- Pregunta 4 respecto a preguntas 15 y 16
- Pregunta 5 respecto a preguntas 15 y 16
- Pregunta 6 respecto a pregunta 16

Los resultados detallados aparecen en los cuadros adjuntos. En esencia, de ellas se infiere lo siguiente:

1. Los objetivos de incrementar la autonomía tributaria y revisar los mecanismos de coordinación y reparto del déficit son comparativamente más relevantes para los expertos que tiene como referencia Comunidades Autónomas con mayor capacidad fiscal.

2. Los expertos que tienen como referencia una Comunidad Autónoma con renta y capacidad fiscal superior a la media tienden a defender la nivelación parcial (solo servicios públicos fundamentales esenciales) o incluso una reducción de la nivelación. Al contrario, los expertos que tiene por referencia una CA con renta y capacidad fiscal por debajo de la media apoyan más intensamente la nivelación de todos los servicios descentralizados.

3. El llamado criterio de no reordenación u ordinalidad es defendido en mayor medida por los expertos que tienen por referencia CCAA con renta per cápita superior a la media, aunque la relación pierde significatividad al utilizar los habi-

tantes ajustados en vez de habitantes. De los 15 expertos contrarios al criterio (utilizando habitantes sin ajustar), 12 tendrían como referencia una CA con renta

por debajo de la media. Al contrario, de los 13 que defienden su aplicación de forma estricta, 9 tiene como referencia una CA rica.

Cuadro 6. Relación estadística entre Pregunta 2 y Pregunta 15

		Pregunta 15				Medidas de asociación		Valor
		c	2	3	Total			
Pregunta 2	1	6	3	2	11	Phi Coefficient		0.502307
	2	16	15	0	31	Cramer's V		0.355185
	3	4	0	2	6	Contingency Coefficient		0.448862
	Total	26	18	4	48			
		Test	df	Valor	Prob			
		Pearson X2	4	12.11099	0.0165			
		Likelihood Ratio G2	4	14.60119	0.0056			

Cuadro 7. Relación estadística entre Pregunta 4 y Pregunta 15

		Pregunta 15				Medidas de asociación		Valor
		1	2	3	Total			
Pregunta 4	1	8	9	0	17	Phi Coefficient		0.396693
	2	14	9	4	27	Cramer's V		0.280504
	3	4	0	0	4	Contingency Coefficient		0.368739
	Total	36	18	4	48			
		Test	df	Valor	Prob			
		Pearson X2	4	7.553544	0.1094			
		Likelihood Ratio G2	4	10.12120	0.0384			

Cuadro 8. Relación estadística entre Pregunta 4 y Pregunta 16

		Pregunta 16				Medidas de asociación		Valor
		1	2	3	Total			
Pregunta 4	1	6	11	0	17	Phi Coefficient		0.436329
	2	14	12	1	27	Cramer's V		0.308531
	3	3	0	1	4	Contingency Coefficient		0.399918
	Total	23	23	2	48			
		Test	df	Valor	Prob			
		Pearson X2	4	9.138392	0.0577			
		Likelihood Ratio G2	4	9.380289	0.0523			

Cuadro 9. Relación estadística entre Pregunta 5 y Pregunta 15

		Pregunta 15					Medidas de asociación	Valor
		1	2	3	Total			
Pregunta 5	1	9	3	1	13		Phi Coefficient	0.377531
	2	13	6	1	20		Cramer's V	0.266955
	3	4	9	2	15		Contingency Coefficient	0.353198
	Total	26	18	4	48			
Test		df	Valor	Prob				
Pearson X2		4	6.841420	0.1445				
Likelihood Ratio G2		4	7.055558	0.1330				

Cuadro 10. Relación estadística entre Pregunta 15 y Pregunta 16

		Pregunta 15					Medidas de asociación	Valor
		1	2	3	Total			
Pregunta 15	1	9	3	1	13		Phi Coefficient	0.503942
	2	12	8	0	20		Cramer's V	0.356341
	3	2	12	1	15		Contingency Coefficient	0.450038
	Total	23	23	2	48			
Test		df	Valor	Prob				
Pearson X2		4	12.18997	0.0160				
Likelihood Ratio G2		4	14.09865	0.0070				

Cuadro 11. Relación estadística entre Pregunta 6 y Pregunta 16

		Pregunta 16					Medidas de asociación	Valor
		1	2	3	Total			
Pregunta 6	1	12	6	1	19		Phi Coefficient	0.421620
	2	9	7	0	16		Cramer's V	0.298131
	3	2	10	1	13		Contingency Coefficient	0.388501
	Total	23	23	2	48			
Test		df	Valor	Prob				
Pearson X2		4	8.532653	0.0739				
Likelihood Ratio G2		4	9.852985	0.0430				

8. CONCLUSIONES

España tiene pendiente la redefinición y actualización de su modelo territorial, lo que obviamente tendrá influencia en las nociones y definiciones de autonomía financiera, solidaridad, equidad y nivelación. Más allá de nominalismos, el actual modelo de financiación debería avanzar en su carácter federal, partiendo de un gran acuerdo, al menos, sobre un concepto transparente de equidad, un pacto interno de estabilidad y una mayor capacidad tributaria efectiva para las CCAA, aumentándola en lo que la unidad de mercado y el Derecho de la Unión Europea permitan, con adecuados instrumentos de armonización interna y corresponsabilidad efectiva. En todo caso, este amplísimo objetivo desborda el presente trabajo, limitándose el documento a analizar uno de estos aspectos, el mecanismo de nivelación, dentro de una amplia concepción de la noción de equidad y solidaridad, en su doble faceta de criterio orientador de la justicia social y del desarrollo económico equilibrado, pero también por ser un ineludible principio constitucional de claro contenido económico-financiero.

El diagnóstico de problemas tiene su raíz en el propio diseño incompleto, asimétrico e improvisado de la descentralización política y financiera en España. Para el caso concreto de la nivelación, aquí se han expuesto los principales problemas relativos a las diferencias de financiación que el mecanismo produce en términos de habitan-

tes o de población ajustada, así como la reordenación que produce y que suele ser fuente de agravios y reivindicaciones. Sin embargo, también se han destacado en el lado positivo de la balanza algunos valiosos consensos alcanzados y sedimentados por el tiempo y la propia dinámica financiera y política. Uno de ellos es el relativo a la delimitación de los servicios públicos fundamentales y al mismo concepto de población ajustada, con todos los matices que sea necesario realizar y con todas las reformas parciales que sea preciso acometer, pero sin tratar de desmontar los grandes logros alcanzados.

A las dificultades intrínsecas que ha encontrado la financiación autonómica desde la aprobación de la CE y la primigenia LOFCA, así como en cada nueva ronda de negociación, incluyendo la atribución de competencias, la asignación de tributos entre niveles de gobierno y las disfunciones del propio mecanismo de nivelación, se añaden ahora los cambios acaecidos en la arena política española en los últimos años. Una de sus resultados más visibles está siendo la mayor fragmentación parlamentaria y la significativa debilidad de los gobiernos en el ámbito estatal y autonómico (con excepciones). A ello se suma la llamada "cuestión catalana" que, desde 2012 ha mutado su tradicional espíritu de avance federalista en un movimiento unilateral de incierto resultado. Finalmente, tampoco se pueden obviar los impactos de

la profunda crisis económica que comenzó en 2008, una de cuyas consecuencias prácticas ha sido la caída de los ingresos tributarios y la multiplicación del endeudamiento autonómico, en buena medida con cargo a los mecanismos adicionales de financiación habilitados por el Estado para compensar el cierre de los mercados financieros a las CCAA desde 2012. En todo caso, resulta muy apropiado incardinar en la futura reforma del sistema de financiación autonómica –y también la local– con la redefinición de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera más allá de 2020, definiendo senda de ajuste progresivas, diferenciadas y, sobre todo, creíbles (AIReF, 2016; Fernández Llera, 2016).

En el trabajo se han recordado las dos grandes alternativas para estimar las necesidades de gasto, según el coste real o histórico y según un coste objetivo basado en variables y ponderaciones. En la última reforma de 2009 se mantuvieron ambos criterios, quedando además bastante desdibujados por una poco deseable variedad de fondos y modulaciones. La novedad en el modelo que nace en 2009 es que el punto de partida pasa a ser un criterio de nivelación parcial limitado a los servicios públicos fundamentales (consenso básico que ya se había alcanzado en la reforma del modelo en 2002), aunque respetando el concepto del “habitante ajustado”. Si bien, en la práctica, también se terminan nivelando, aunque sin un criterio objetivo y claro el resto de competencias.

La próxima revisión del sistema debería dar una solución a este complejo panorama. Y para ello debe aclarar varias cuestiones, con implicaciones muy trascendentes y de naturaleza política (Lago Peñas y Mar-

tínez Vázquez, 2015):

- Determinar cómo se incorporan las CCAA de régimen foral a la financiación del mecanismo de nivelación interterritorial. Respetando su asimetría financiera de raíz constitucional (por cierto, sin parangón en países federales), no cabe por más tiempo soportar el sustancial sesgo a la baja en el cómputo del importe del cupo vasco, la aportación navarra y los ajustes a realizar, en concepto de las competencias del Estado no asumidas por estas CCAA, entre ellas, de manera muy fundamental, la de garantía de igualdad en el acceso a los servicios públicos y su manifestación como solidaridad “entre todos los españoles”. Muy al contrario, si la “solución” a este agravio comparativo pasase por extenderlo a otras CCAA, se vaciaría la razón de ser del gobierno central y su capacidad para ejercer sus propias competencias.

- Clarificar el papel de Canarias en el sistema de financiación de régimen común, respetando su idiosincrasia y su reconocimiento al máximo nivel normativo como región ultraperiférica europea, pero mejorando notablemente la transparencia de los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal (Fernández Llera y Lago Peñas, 2011).

- Decidir si el sistema español debe optar por la nivelación parcial o plena, comprometiéndose a continuación todas las partes a respetar y asumir el mecanismo y su resultado, sin caer posteriormente en la tentación de corregir o compensar mediante fórmulas que complican y desnaturalizan sobremanera el modelo y producen resultados incomprensibles en términos económicos. Aunque la posición mayoritaria en nuestra encuesta defiende

la nivelación parcial, también existe un amplio apoyo político y social a la nivelación total, por lo que el debate sobre el grado de nivelación, quién y cómo fija los umbrales y sobre su concreta instrumentación sigue abierto entre los técnicos. El objetivo debe ser el de alcanzar un modelo sensato de nivelación, en términos de equidad y eficiencia, pero a la vez aceptable políticamente y sostenible financieramente.

- Determinar si se ponen límites a la reordenación, al modo de Alemania, o si por el contrario se mantiene el concepto del Estatuto de Autonomía de Cataluña que opera únicamente para esta CA y que se ha cumplido estrictamente. La nivelación parcial conlleva de por sí una menor probabilidad de reordenación, tanto menor cuanto menor sea el porcentaje de nivelación que se acuerde. Pero pueden discutirse cláusulas adicionales y explícitas que impidan la reordenación.

- Determinar el tratamiento del *statu quo*. La evaluación que las CCAA hacen del modelo aprobado en 2009 (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2014) señala que solo una (La Rioja) ensaya una tímida defensa del *statu quo*. Por otra parte, no existen ejemplos en la literatura comparada en los que este criterio tenga un peso relevante. Si bien es cierto que en la práctica su eliminación puede exigir el establecimiento de períodos transitorios para que se produzca una convergencia plena en la financiación por habitante ajustado.

- Discutir si es posible y cómo mejorar el cómputo de las necesidades de gasto per cápita (los llamados habitan-

tes ajustados). La alternativa es partir de la fórmula actual y tratar de mejorarla a partir de lo que hoy sabemos sobre la relevancia de las diferentes variables que afectan a las diferencias de necesidades de gasto y del coste per cápita. En todo caso, una vez estimados y aceptadas estas diferencias, el sistema no debería poder desviarse del resultado perseguido sin un criterio objetivo y explícito, como se hace hoy en día. En este apartado habría que incluir también la posible mejora en el cómputo de la capacidad fiscal y la recaudación normativa en los tributos cedidos total o parcialmente.

Las alternativas que se han discutido en este documento constituyen un catálogo de propuestas o recomendaciones abiertas. Lo primero de todo es definir bien las formas de la reforma, es decir, el procedimiento técnico y político para acometer la revisión del modelo (mayoría requerida, encaje de Cataluña, aportación de las CCAA forales, simultaneidad con una reforma fiscal y de la financiación local, reforma constitucional). Los informes técnicos previos, como el presente, son esenciales en aras de facilitar el consenso sobre bases sólidas e independientes, frente a planteamientos ideológicos o territoriales muy marcados, no sólo en los responsables políticos, sino incluso en posiciones académicas.

Sobre nivelación autonómica se ha escrito mucho y se han elaborado numerosos estudios descriptivos e inferenciales, por lo que el magma ha solidificado en bastantes aspectos, alejando planteamientos poco ortodoxos o más extremos que quizás puedan tener encaje por otras vías

políticas. Obviamente, el consenso es un valor deseable, pero siempre que suponga un avance significativo, para que compense los costes de transacción en los que hay que incurrir para alcanzarlo. De igual modo, si dicho consenso se antoja imposible de alcanzar en un plazo razonable, sólo queda resolver esta cuestión por votación democrática mayoritaria. Por el contrario, en los aspectos técnicos, como se ha visto en la encuesta de opinión de este informe,

bastantes cuestiones están ampliamente consensuadas, lo cual no es un valor a menospreciar y, en todo caso, si los decisores políticos se alejan de este consenso, deberán explicar y motivar su actuación, más allá de congraciarse con sus respectivos electorados por haber logrado una eventual “mejora financiera” para su comunidad autónoma o, en el caso del gobierno central, por haber cerrado un acuerdo general sobre financiación autonómica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTALES

AIReF (2016): *Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las comunidades autónomas*, Madrid, AIReF, 22 de diciembre de 2016.

Bandrés, E. y Cuenca, A. (2016): “Las reformas de la financiación autonómica: elementos para una aproximación desde la economía política”. *Revista de Estudios Regionales*, 105, pp. 165-194.

Bassols, M.; Bosch, N. y Vilalta, M. (2010): “El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración”, *Monografies del Departament d’Economia i Finances*, Barcelona, 13.

Calzada Gutiérrez, I. y Del Pino Matute, E. (2013): “Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012)”, *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 2013, pp. 171-192.

Cuenca, A. (2017): “El sistema de financiación autonómica: convergencia de los recursos por habitante”. *Documentos de Trabajo de Funcas*, 788.

De Burgos, J. (1983): *España: por un Estado federal*, Barcelona, Argos Vergara.

De la Fuente, Á. (2015a): “El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión”, *Fedea Policy Papers*, 2015/07.

De la Fuente, Á. (2015b): “El impacto de los factores geográficos sobre las necesidades de gasto autonómicas: una aproximación empírica”, *Fedea / Estudios sobre la Economía Española*, 2015/23.

Fernández Leiceaga, X. y Lago Peñas, S. (2014): “Una evaluación del modelo de financiación de régimen común: la perspectiva de las comunidades autónomas”, *Investigaciones Regionales*, 30, pp. 159-196.

Fernández Llera, R. (2016): “El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación”, *Mediterráneo Económico*, 30, pp. 447-464.

Fernández Llera, R. y Lago Peñas, S. (2011): “Ultraperiferia, economía y finanzas públicas de Canarias: una panorámica”, *Revista de Estudios Regionales*, 90, pp. 17-44.

Hierro Recio, L. Á. y Atienza Montero, P. (2016a): “Analizando críticamente la nivelación en el modelo de financiación autonómica. Propuesta metodológica para estimar las variables distributivas y alternativa de reforma”, *Mediterráneo Económico*, 30, pp. 327-351.

Hierro Recio, L. Á. y Atienza Montero, P. (2016b): “Los desequilibrios en la distribución de los recursos de las Comunidades Autónomas: una perspectiva global”, *Revista de Estudios Regionales*, 105, pp. 21-72.

Hierro Recio, L. Á., Atienza Montero, P. y Patiño Rodríguez, D. (2010): “El efecto redistributivo de

- las transferencias en la financiación regional”, *Revista de Economía Aplicada*, 53, pp. 99-129.
- Lago Peñas, S. y Fernández Leiceaga, X. (2014): “Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado”, *Cuadernos de Información Económica*, 238, pp. 77-86.
- Lago Peñas, S. y Fernández Leiceaga, X. (2015): “¿Es posible alcanzar y aplicar un acuerdo sobre el criterio de equidad en el sistema de financiación de las CCAA?”, *Presupuesto y Gasto Público*, 81, pp. 39-54.
- Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (2015): “El sistema de financiación autonómica: ¿quovadis?”, *Papeles de Economía Española*, 143, pp. 2-14.
- Lago Peñas, S.; Prada, A. y Vaquero, A. (2015): “On the size and determinant of inter-regional redistribution in European countries over the period 1995-2009”, *Empirica*, 42 (4), pp. 845-864.
- López Laborda, J. (2016): “La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas”, *Fedea Policy Papers*, 2016/01.
- Monasterio Escudero, C. (2010): *El laberinto de la hacienda autonómica*, Madrid, Civitas.
- Monasterio Escudero, C. y Fernández Llera, R. (2016): “Hacia un nuevo federalismo fiscal español de base constitucional”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, proyecto de investigación sin publicar.
- OCDE (2016): *Fiscal Federalism 2016. Making decentralisation work*, París, OECD Publishing.
- Pedraja Chaparro, F. y Utrilla de la Hoz, A. (2010): “Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica”, *Investigaciones Regionales*, 18, pp. 191-218.
- Pérez, F. y Cucarella, V. (2016): “Las necesidades relativas de gasto de las comunidades autónomas”, *Mediterráneo Económico*, 30, pp. 275-299.
- Presno Linera, M. Á. (1996): “Los acuerdos entre los principales partidos políticos y su incidencia en la articulación del Estado autonómico español”, *Revista Jurídica de Asturias*, 20, pp. 97-112.
- Tudela Aranda, J. (2016): *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Madrid, Marcial Pons.
- Utrilla de la Hoz, A. (2016): “La aplicación de la lógica del sistema de nivelación alemán al modelo de financiación autonómico”, *Mediterráneo Económico*, 30, pp. 353-380.
- Vega García, A. (2014): “El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 20, pp. 214-277.
- Vilalta Ferrer, M. (2015): “La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad”, *Papeles de Economía Española*, 143, pp. 132-151.
- Zabalza, A. (2012): “Una nota sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, con referencia a los artículos 206.3 y 206.5”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 95, pp. 407-433.

ANEXO. 1. CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN

PREGUNTAS SUSTANTIVAS

- 1. En relación al desequilibrio vertical entre ingresos y gastos en el escalón autonómico:**
 - a. Es una cuestión secundaria
 - b. Es una cuestión muy relevante cuantitativamente y su solución pasa, sobre todo, por dar más autonomía tributaria a las CCAA de régimen común.
 - c. Es una cuestión muy relevante y su solución pasa, sobre todo, por transferir más recursos a las CCAA de régimen común.
 - d. Es una cuestión subordinada a una previa clarificación de competencias entre niveles de gobierno.

- 2. A su juicio, la futura reforma de la financiación autonómica debería priorizar:**
 - a. El incremento de la capacidad tributaria propia de las comunidades autónomas.
 - b. El mecanismo de nivelación financiera de servicios públicos.
 - c. La revisión de los mecanismos de coordinación del endeudamiento y el reparto explícito de los objetivos de déficit entre niveles de gobierno.

- 3. Sobre los resultados finales del modelo actual de régimen común en cuanto a la nivelación horizontal:**
 - a. Son, en esencia, razonables.
 - b. Son discutibles, pero difíciles de cambiar por razones de economía política.
 - c. Son esencialmente arbitrarios, no responden a una regla de distribución clara y hay que modificarlos sustancialmente.

- 4. Sobre el grado de nivelación del sistema de financiación de régimen común:**
 - a. Se debería optar por la nivelación plena de todos los servicios descentralizados.
 - b. Se deberían nivelar sólo los llamados servicios públicos fundamentales (en este momento, sanidad, educación y servicios sociales esenciales).
 - c. La nivelación debería incluso ser más limitada que la descrita en la opción b.

- 5. Sobre el llamado criterio de “no reordenación” u “ordinalidad”, definido como que la clasificación de comunidades autónomas por su recaudación tributaria per cápita sea la misma que la de la financiación total per cápita proporcionada por el sistema:**
 - a. Es un criterio muy razonable y debe ser aplicado de forma estricta.
 - b. Es un criterio razonable, pero su cumplimiento es secundario frente al de los principios básicos del sistema de financiación.
 - c. Es un criterio poco razonable que debería ser excluido en la futura reforma del sistema de financiación autonómica.

6. Sobre el llamado criterio de “no reordenación” u “ordinalidad”, definido como que la clasificación de comunidades autónomas por su capacidad tributaria per cápita sea la misma que la de la financiación total por habitante ajustado proporcionada por el sistema:

- a. Es un criterio muy razonable y debe ser aplicado de forma estricta.
- b. Es un criterio razonable, pero su cumplimiento es secundario frente al de los principios básicos del sistema de financiación.
- c. Es un criterio poco razonable que debería ser excluido en la futura reforma del sistema de financiación autonómica.

7. Sobre el respeto a la llamada “cláusula del statu quo”, definida como que ninguna comunidad autónoma puede perder recursos de forma directa e inmediata como consecuencia de la reforma del sistema:

- a. No es razonable y debería ser eliminada por completo en el nuevo año base.
- b. No es razonable y debería ser eliminada, si bien con un período de introducción progresiva de los efectos de la reforma y en un horizonte temporal amplio.
- c. Es razonable y necesaria para que la reforma sea políticamente posible.

8. Sobre las fórmulas actuales para la estimación de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales:

- a. Son razonables y no requieren ajustes significativos.
- b. Son discutibles y requieren ajustes significativos.
- c. Son, en esencia, erróneas y requieren cambios radicales.

9. Sobre las fórmulas actuales para la estimación de la recaudación normativa de las participaciones territorializadas:

- a. Son razonables y no requieren ajustes significativos.
- b. Son discutibles y requieren ajustes significativos.
- c. Son, en esencia, erróneas y requieren cambios radicales.

10. Sobre la diferencia en la financiación per cápita y por habitante ajustado que proporciona el sistema foral respecto al común:

- a. Es una diferencia justificable por razones constitucionales.
- b. Es una diferencia injustificable y debería ser corregida en un horizonte temporal amplio, recalculando el cupo vasco, la aportación navarra y los ajustes a realizar.
- c. Es una diferencia injustificable y debería ser corregida de forma inmediata, recalculando el cupo vasco, la aportación navarra y los ajustes a realizar.

11. Sobre la actual estimación de la población ajustada:

- a. Es correcta en esencia y requiere ajustes mínimos.
- b. Presenta debilidades y requiere modificaciones significativas de variables y ponderaciones.
- c. Debería ser sustituida por una metodología completamente distinta.

12. La estimación de las necesidades de gasto y de la recaudación normativa:

- a. Debería correr a cargo de los ministerios de Hacienda y de Administraciones Territoriales.
- b. Debería correr a cargo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con la asistencia técnica que proceda.
- c. Debería correr a cargo de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef).
- d. Debería correr a cargo de un nuevo órgano técnico o un grupo de personas expertas constituido al efecto.

13. La revisión del mecanismo de nivelación:

- a. Debería ser obligatoria y automática cada cinco años.
- b. Debería realizarse cuando al menos ocho comunidades autónomas la soliciten, pero nunca antes de cinco años desde la última revisión.
- c. No debe producirse, para dotar de estabilidad y vigencia indefinida al sistema.

PREGUNTAS DE CONTROL**14. Su comunidad autónoma de referencia:**

- a. Es de régimen foral.
- b. Es de régimen común, excepto Canarias.
- c. Es Canarias.

15. Su comunidad autónoma de referencia tiene una capacidad fiscal per cápita:

- a. Por encima de la media.
- b. Por debajo de la media.
- c. Aproximadamente en la media.

16. Su comunidad autónoma de referencia tiene una renta per cápita:

- a. Por encima de la media española.
- b. Por debajo de la media española.
- c. Aproximadamente en la media española.

17. Su comunidad autónoma de referencia tiene una demografía:

- a. Dinámica y en expansión.
- b. Relativamente estable.
- c. En declive.

- 18. En su comunidad autónoma de referencia, el gobierno:**
- a. Es de un solo partido con mayoría absoluta en el parlamento.
 - b. Se sustenta sobre una mayoría parlamentaria estable, con varios partidos.
 - c. El gobierno no tiene mayoría parlamentaria estable.
- 19. En su comunidad autónoma de referencia, la orientación política del gobierno:**
- a. Es de izquierdas-progresista.
 - b. Es de derechas-conservadora.
 - c. Es nacionalista o independentista.

ANEXO. 2. LISTADO ALFABÉTICO DE PARTICIPANTES EN LA JORNADA DE TRABAJO CELEBRADA EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2016 EN SANTIAGO DE COMPOSTELA

+ María Cadaval Sampedro	(Universidad de Santiago de Compostela)
+ David Cantarero Prieto	(Universidad de Cantabria y GEN)
+ Miguel Corgos López-Prado	(Xunta de Galicia)
+ Pilar Durán Solano	(Junta de Extremadura)
+ Purificación Duro Alvarez	(Junta de Andalucía)
+ Roberto Fernández Llera	(GEN / Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias). PONENTE
+ Agustín González Pérez	(Junta de Extremadura)
+ Ana Herrero Alcalde	(UNED)
+ Luis Ángel Hierro Recio	(Universidad de Sevilla)
+ Santiago Lago Peñas	(GEN / Universidade de Vigo). PONENTE
+ José Agustín Manzano Mozo	(Junta de Castilla y León)
+ Carlos Monasterio Escudero	(Universidad de Oviedo). MODERADOR
+ Raquel Pereira Vegas	(Gobierno del Principado de Asturias)
+ Francisco Pérez García	(Universidad de Valencia / IVIE). MODERADOR
+ Irene Santamaría Paulo	(Generalitat Valenciana)
+ Manuel Antonio Sarachaga García	(Gobierno del Principado de Asturias)
+ Joaquim Solé Vilanova	(Universidad de Barcelona)
+ Javier Suárez Pandiello	(Universidad de Oviedo)
+ José Manuel Tránchez Martín	(UNED)
+ Laura Varela Candamio	(Universidad de La Coruña)
+ Maite Vilalta Ferrer	(Universidad de Barcelona)

ANEXO. 3. LISTADO ALFABÉTICO DE PERSONAS EXPERTAS QUE HAN CONTESTADO LA ENCUESTA

+ Ramón Barberán	Universidad de Zaragoza
+ María Cadaval	Universidad de Santiago de Compostela
+ César Cantalapiedra López	AFI
+ David Cantarero	Universidad de Cantabria y GEN
+ José Manuel Cordero	Universidad de Extremadura
+ Miguel Corgos López-Prado	Xunta de Galicia
+ Juan Corona	Universitat Abat Oliba CEU
+ Alain Cuenca	Universidad de Zaragoza
+ Eloisa Del Pino	IPP, CSIC
+ Mar Delgado	Banco de España
+ Francisco J Delgado Rivero	Universidad de Oviedo
+ Santiago Díaz De Sarralde	URJC
+ Jose María Durán	Universidad de Barcelona - IEB
+ Pilar Durán Solano	Junta de Extremadura
+ Natividad Fernández Gómez	Universidad de Cantabria
+ Roberto Fernández Llera	GEN / Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias
+ Amadeo Fuenmayor	Universidad de Valencia
+ Xosé Manuel González	Universidad de Vigo
+ Juan González Alegre	Universidad de Málaga
+ Rafael Granell	Universitat de Valencia
+ Ana Herrero	UNED
+ Luis Ángel Hierro	Universidad de Sevilla
+ Miriam Hortas	Universidad Autónoma de Madrid
+ Santiago Lago Peñas	GEN (Universidade de Vigo)
+ Guillem López Casasnovas	Universitat Pompeu Fabra
+ J. Agustín Manzano Mozo	Dirección General de Tributos y Financiación Autónoma. Castilla y León
+ Jorge Martínez Vázquez	Georgia State University
+ Diego Martínez López	Universidad Pablo de Olavide
+ M ^a Jose Mira Veintimilla	Consellería Hacienda y Modelo Económico - Valencia
+ Carlos Monasterio	Universidad de Oviedo
+ Encarnación Murillo	URJC y RIFDE
+ Jorge Onrubia	Universidad Complutense de Madrid y FEDEA
+ Pedro Pascual	Departamento de Economía. Universidad Pública de Navarra
+ Francisco Pedraja	Universidad de Extremadura
+ Francisco Pérez García	Universidad de Valencia e IVIE
+ Javier José Pérez García	Banco de España

+ Joan Rosselló	Universitat Illes Balears
+ Francisco Javier Salinas	Universidad Autónoma de Madrid
+ Joaquim Solé	Universidad de Barcelona
+ Javier Suárez Pandiello	Universidad de Oviedo
+ Manuel Tránchez	UNED
+ Alfonso Utrilla	Universidad Complutense de Madrid
+ Alberto Vaquero	Universidad de Vigo
+ Laura Varela Candamio	Universidad de A Coruña
+ Maite Vilalta	Universitat de Barcelona
+ Ulpiano Villanueva Rodríguez	Auditor Consello de Contas de Galicia
+ Antoni Zabalza	Universidad de Valencia
+ Ignacio Zubiri	Universidad del País Vasco

GEN+ es una plataforma de transferencia de conocimiento en el ámbito de la economía y la gobernanza públicas: con interés particular en el federalismo y la descentralización. GEN+ nace como una extensión del Grupo de investigación GEN (Governance and Economics research Network) de la Universidad de Vigo bajo la forma jurídica de asociación sin ánimo de lucro.

Listado de GEN+ Reports publicados:

02/2017: La nivelación interterritorial y la estimación de las necesidades de gasto

01/2016: Informe sobre el transporte público urbano en Galicia

GEN+Reports

Editor: Patricio Sánchez

Documentos descargables gratuitamente en www.genplus.es