

Aspectos Relevantes de la Financiación Autonómica: Análisis Económico de la Administración Pública en Relación con la Financiación Autonómica

María Dolores Reina Martín

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2008



JUNTA DE ANDALUCÍA

Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ASPECTOS RELEVANTES DE LA FINANCIACIÓN
AUTONÓMICA: ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON LA
FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

Trabajo galardonado con una mención especial del Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XII Edición, en su modalidad A, “Trabajos de estudio e investigación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía que versan sobre la Organización Política y Administrativa y Análisis Sociológicos y Económicos que inciden sobre las Administraciones Públicas”

**ASPECTOS RELEVANTES DE LA FINANCIACIÓN
AUTONÓMICA: ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON LA
FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

María Dolores Reina Martín

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2009

REINA MARTÍN, M^a Dolores
Aspectos relevantes de la financiación autonómica: Análisis económico de
la Administración Pública en relación con la Financiación Autonómica / M^a
Dolores Reina Martín – 1^a ed.

Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009

102 p. ; 24 cm. – (Estudios)

Trabajo galardonado con la mención especial del Premio Blas Infante de
Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XII
Edición, en su modalidad A.

D.L. SE-6025-2009

I.S.B.N. 978-84-8333-451-5

Financiación pública . – Economía regional . – Federalismo .
Instituto Andaluz de Administración Pública .

336.13

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O
PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR
DEL COPYRIGHT

TÍTULO: ASPECTOS RELEVANTES DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA:

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON LA
FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

AUTORA: M^a Dolores Reina Martín

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

Impresión: Servigraf Artes Gráficas

ISBN: 978-84-8333-451-5

Depósito Legal: SE-6025-2009

A mis padres y a la memoria de mi tío

| ÍNDICE

I. PRÓLOGO	11
II. INTRODUCCIÓN	15
III. FEDERALISMO FISCAL EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA	19
IV. MARCO ESTATUTARIO ESPAÑOL. DERECHO COMPARADO	39
V. CONTRAPOSICIÓN NIVEL DE ENDEUDAMIENTO Y NIVEL DE AUTONOMÍA FINANCIERA	59
VI. HACIA UNA REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN	75
VII. CONCLUSIONES	87
VIII. BIBLIOGRAFÍA	91
IX. ANEXO. REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN	97

I | PRÓLOGO

Es para mí una satisfacción prologar este libro de María Dolores Reina Martín publicado por el Instituto Andaluz de Administración Pública. Esta publicación tiene como origen el Trabajo de Investigación “Aspectos relevantes de la financiación autonómica. (Análisis económico de la Administración Pública en relación con la financiación autonómica)”, que presentado a la XII edición de los Premios Blas Infante de Estudio e Investigación ha sido galardonado con una mención especial.

La autora de este estudio realiza un correcto planteamiento del proceso de financiación autonómica. Arrancando de la teoría del federalismo fiscal llega al marco de la nueva financiación autonómica (todavía no aprobada). Pero insiste, una y otra vez, en la idea de que los recursos de las Comunidades Autónomas tienen que permitir financiar servicios a los ciudadanos, pero no de forma excluyente sino equitativa. Lo importante del proceso de financiación es prestar servicios con eficiencia a los ciudadanos y financiar políticas públicas que contribuyan por igual a la consecución de un crecimiento económico lo más equilibrado posible.

El avance del papel de las Comunidades Autónomas es un hecho relevante en la transformación de nuestro modelo económico. En este desarrollo no cabe duda que la financiación autonómica ha sido y es un tema crucial. Si la Constitución Española en su Título VIII, artículo 137, establece que las Comunidades Autónomas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y las configura como entes políticos con asambleas legislativas con competencias en deter-

minadas materia, dicha autonomía política se quedaría sin sentido en la práctica si no va acompañada de la correspondiente autonomía financiera. Sin autonomía financiera no existe autonomía política. De ahí la importancia del análisis económico de la Administración Pública de Andalucía en relación con su financiación. Pero sobre todo del desarrollo reciente (reforma del sistema de financiación de las comunidades del régimen común).

Pero el debate sobre la financiación autonómica llega en un momento especialmente complejo en España (también en el resto del mundo). La economía europea y mundial está atravesando uno de los períodos de crisis más intensa de las últimas décadas. Primero fue el sistema financiero (factor desencadenante de la crisis), luego el sector real (como contagio de la crisis financiera a la economía real) y actualmente el mercado de trabajo (con tasas de paro insoportables a medio plazo). Con estos mimbres España tiene que cerrar definitivamente el modelo de financiación, lo que no está resultando tarea fácil.

En línea con la evolución observada en España y la Zona Euro, la economía andaluza acentúa su trayectoria de desaceleración a partir de la primavera de 2008, registrando en el IV trimestre del año pasado una caída real del Producto Interior Bruto del 1% interanual, según la Contabilidad Trimestral de Andalucía, en un contexto de descenso a nivel nacional (-0,7%) y, de manera más intensa, en la Eurozona (-1,3%). Teniendo en cuenta los resultados registrados por la economía andaluza a finales de 2008, en un contexto de agravamiento de la crisis que atraviesa la economía mundial, persistencia de los problemas en el sistema financiero internacional, e incertidumbre sobre los efectos que pueden tener las medidas de política económica que han venido adaptándose en los meses más recientes, la Consejería de Economía y Hacienda revisó a la baja, en enero de 2009, las previsiones de crecimiento que se contemplaban en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009, estimando una caída global del PIB del 1,6% (en el mejor de los casos) para el presente año.

Dado que, en el momento que realizamos este prólogo, todavía no disponemos de un nuevo sistema de financiación autonómica, ni la situación económica-financiera es igual a la de finales de 2007, es urgente cerrar el debate sobre la misma, dadas las serias restricciones financieras debidas al cumplimiento de los ingresos, que se reducirán respecto a los niveles anteriores a la crisis. El deterioro de la actividad financiera de las Administraciones Públicas españolas es una realidad: un ejemplo de ello lo encontramos en la aparición de nuevo del déficit público, después de tantos esfuerzos en disminuirlo y transformarlo en superávit. Este escenario obligará al conjunto de las Administraciones Públicas a llevar a cabo un

esfuerzo adicional en el desarrollo de sus políticas públicas bajo la aplicación del principio de austeridad.

Todo esto es preocupante en la actual situación, y agrava más si cabe, la falta de aprobación del nuevo modelo de financiación autonómica. María Dolores Reina lo pone de manifiesto al reivindicar un sistema de financiación que dote a las Comunidades Autónomas de los recursos suficientes para prestar los servicios transferidos y financiar la inversión necesaria para mantener cotas de crecimiento económico acordes con nuestro pasado reciente; y siempre de acuerdo con los criterios que marque el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Esta situación de crisis económica-financiera añadida a la falta de aprobación (se espera para antes de agosto de 2009) del nuevo modelo de financiación condiciona la política presupuestaria de Andalucía de 2010 (probablemente también para 2011). Recientemente el Gobierno de Andalucía a través de la Consejería de Economía y Hacienda acaba de publicar una Orden en las que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010. El común denominador de las recomendaciones establecidas no es otro que la búsqueda de la máxima eficiencia dentro de una política de austeridad.

Este escenario obligará al conjunto de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía a llevar a cabo un enorme esfuerzo adicional con el fin de desarrollar políticas que contribuyan a la aceleración de la recuperación bajo una escrupulosa aplicación del principio de austeridad y a contemplar la utilización del déficit como parte de una política fiscal anticíclica, priorizando los objetivos de política económica, favoreciendo la innovación y defendiendo una gestión basada en la eficiencia. A tenor de estas premisas que, por cierto, forman parte del contenido y de la línea argumental de este libro que estamos prologando, consideramos acertado que el Gobierno de Andalucía proponga que las políticas públicas relacionadas con la mejora de la empleabilidad (formación y cualificación) ocupen un lugar prioritario dentro de la Política Presupuestaria del año 2010 (y suponemos que también de 2011).

Tampoco está totalmente cerrado desde la perspectiva financiera el cumplimiento de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, relacionado con las asignaciones complementarias, derivadas de situaciones y circunstancias de carácter histórico.

En definitiva, esperamos y deseamos que las negociaciones sobre financiación autonómica se cierren cuanto antes, lo que contribuiría a disminuir incertidumbre y

a aumentar el volumen de recursos para la Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Finalmente reiterar el agradecimiento al Instituto Andaluz de Administración Pública por la publicación de este libro así como a su autora María Dolores Reina por pensar en mí para realizar este prólogo.

Sevilla, junio 2009

José Vallés Ferrer

Catedrático de Política Económica de la Universidad de Sevilla

II | INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización política y financiera que se ha desarrollado en España en los últimos años resulta extraordinario¹. No obstante, es posible fortalecer y mejorar el sistema autonómico en sus diferentes dimensiones. En el terreno institucional resulta recomendable reflexionar sobre el funcionamiento y las posibles reformas de foros multilaterales como las conferencias sectoriales Estado-Comunidades Autónomas (CC.AA.), o el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). La cooperación vertical y horizontal resulta imprescindible y necesaria en el caso de España en el que existen numerosas competencias compartidas.

El marco general del sistema de financiación de las CC.AA. viene determinado básicamente por la Constitución Española de 1978, desarrollándose con mayor profundidad en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que surge al amparo de la habilitación prevista en el artículo 157.3 de la Constitución, y sus Estatutos de Autonomía. Este marco normativo básico, forma parte del bloque de constitucionalidad. A él habrá de ajustarse todo modelo de financiación autonómica que sea implantado en función de su superioridad normativa, por lo que cualquier disposición que excediera del marco definido por esas normas habría de ser sometida a juicio de constitucionalidad.

¹ Vid. LAGO PEÑAS, S.: *La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*.

Aunque ni la doctrina ni la jurisprudencia constitucional² han determinado con exactitud el contenido del bloque de constitucionalidad, entendido como “conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes” (STC 66/1985, FJ 1.º), resulta indudable que la Constitución y los Estatutos de Autonomía forman parte del mismo. También la LOFCA integra el bloque de la constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional³.

También como apunta el profesor Lago Peñas resulta preciso avanzar en la convivencia armoniosa y coordinada de los diferentes modelos de gobierno. En particular en lo que se refiere al espacio competencial. La elevada tendencia al conflicto en esta materia, tiene que ver con su propia dinámica y lo breve de su historia.

El presente trabajo pretende aproximarse a algunos de los aspectos relevantes del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Ello implica que el estudio de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen foral (Navarra y País Vasco) no aparece en el presente documento, así como el de las Ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla), con especialidades en su régimen presupuestario y financiero a pesar de su inclusión en el modelo de financiación vigente desde 2002.

La relevancia actual de este tema se encuentra en que el proceso de reforma estatutaria que se ha emprendido en los últimos tiempos, ha incluido cuestiones de carácter financiero, reclamando mayor participación en los tributos cedidos y, de forma paralela, un mayor nivel de inversiones del Estado en el territorio de cada Comunidad.

En el segundo apartado se pretende poner de manifiesto la confluencia en nuestro país de dos tendencias que, en un principio, podrían parecer contradictorias. De un lado, la descentralización de competencias que desde el Estado se viene realizando hacia entes subcentrales, como son las Comunidades Autónomas, las cuales vienen demandando cada vez más competencias para ampliar su “cesta de

² La doctrina del bloque de constitucionalidad es reconocida por primera vez en la STC 10/1982, que señala: “La norma atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma es, pues, en principio, la norma estatutaria. Ahora bien, en ocasiones, junto a esa modalidad definidora de ámbitos competencial, el encargo de definir competencias se condiciona en la Constitución a lo que disponga una Ley, y no faltan supuestos en que el propio Estatuto restringe la asunción de competencias posibles, remitiéndose también a una Ley”. (FJ 2.º).

³ Dice este artículo: “Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”.

tributos” con el fin de que el principio de corresponsabilidad fiscal tenga eficacia plena. De otro lado, la cesión de competencias y soberanía a una instancia superior como es la Unión Europea. Estas dos tendencias son perfectamente viables presentando nuestra Constitución de 1978 una estructura en la que los pilares de la unidad, internacionalización y descentralización sostienen el edificio del Estado español⁴. Con el respeto a los principios comunitarios se resuelve la dialéctica entre armonización comunitaria y descentralización interna.

Se analiza la compatibilidad de las ventajas de la descentralización y autonomía fiscal de las Haciendas subcentrales con los requisitos de estabilidad presupuestaria asumidos a nivel supranacional en el seno de la Unión Europea. Es decir, la nueva filosofía de estabilidad presupuestaria y las implicaciones de ésta no sólo en los Estados miembros sino también en las Haciendas subcentrales.

El tercer apartado engloba dos aspectos, por un lado trata de poner de manifiesto cómo la participación de las CC.AA. en la gestión de los tributos compartidos ocupa un lugar destacado en el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía que actualmente tiene lugar en nuestro país. Estamos asistiendo a una toma de posición por parte de cada CC.AA. respecto de sus aspiraciones en materia de gestión tributaria. Por otro lado, se realiza un estudio global de todos los estatutos cuyas reformas han sido aprobadas al momento de elaborar el presente trabajo, para finalizar con un breve repaso de los sistemas de financiación existentes en algunos países federales.

El cuarto apartado analiza algunas cuestiones relacionadas con la dinámica del sistema de financiación autonómica, tanto desde la perspectiva de los ingresos de las Comunidades Autónomas, como desde la óptica de las necesidades de gasto.

En el apartado quinto se aborda la cuestión relacionada con el proceso de reforma del sistema de financiación autonómica, describiendo en primer lugar el marco constitucional del Sistema de financiación autonómica, para a continuación repasar los diversos modelos de financiación que se han diseñado hasta ahora y finalizar con el planteamiento de algunos de los principales problemas del modelo de financiación autonómica.

La última parte del trabajo se destinará a realizar una breve síntesis de las conclusiones.

⁴ Vid. B. de la Cruz Rodríguez: “La solidaridad interterritorial en España”, Tesis doctoral defendida el 12 de abril de 1996, en la Universidad de Extremadura, p. 22.

El texto del presente trabajo publicado ha sido objeto de dos mejoras respecto al que participó en la convocatoria de la XII edición de los Premios Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, y que resultó finalmente galardonado con la mención especial de la modalidad A.

Las citadas mejoras consisten, por un lado, en la adición de un Prólogo elaborado por José Vallés Ferrer, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Sevilla, a quien agradezco su colaboración en el presente trabajo; por otro lado, una vez concedido el mencionado premio, con fecha 30 de diciembre de 2008 se están produciendo grandes contactos tanto a nivel político como a nivel técnico en relación con el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que han llevado a considerar la conveniencia de introducir un Anexo titulado “Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común” en el que se aborda de manera sucinta los ejes de la reforma y los principios fundamentales de la misma que forman parte de la propuesta base del Ministerio de Economía y Hacienda para el acuerdo que finalmente se someta a aprobación del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

III | FEDERALISMO FISCAL EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Iniciamos este apartado con la definición que Oates (1977) hace del Federalismo Fiscal como parte integrante de la economía pública:

“Sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de los servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones (y tal vez por otros que desempeñan actividades en ellas⁵)”.

La teoría del federalismo fiscal ha proporcionado una justificación económica a la descentralización fiscal que se fundamenta en la vertiente del gasto público. Así, en los trabajos clásicos sobre esta materia realizados por Tiebout, Musgrave y Oates, se desarrolla una teoría de la hacienda múltiple en la que el reparto de las funciones respecto a la intervención del sector público en la economía entre el nivel central y los niveles territoriales de gobierno y administración estará justificado siempre que se produzca ganancias de eficiencia o equidad.

Así, para Musgrave, la teoría del federalismo fiscal se desarrolla a partir de los criterios conducentes a la fijación de un Presupuesto óptimo, que garantice los

⁵ Esta definición es más amplia que el término político de federalismo, usado exclusivamente para identificar los sistemas con Constituciones formalmente federales. Desde una perspectiva económica, prácticamente cualquier sector público es federal ya que las decisiones fiscales se toman de facto entre diferentes niveles, el problema es determinar cual es el grado de centralización de cada economía (Oates 1998).

objetivos sociales de estabilidad y crecimiento económico, distribución de la renta y la riqueza y la eficiente asignación de recursos.

El primero de estos tres objetivos, estabilidad y crecimiento, debe ser asumido por el nivel central de gobierno ya que se alcanza mediante la combinación de medidas de política fiscal y política monetaria, no siendo la segunda de ellas descentralizable.

Sobre la descentralización de las políticas de distribución de renta y riqueza, se ha desarrollado una importante polémica. Por un lado, en el planteamiento de Musgrave, no se contemplaba la posibilidad de su descentralización con el argumento de que el establecimiento de políticas redistributivas diferenciadas entre regiones, dado el importante grado de movilidad de personas y capitales entre ellas, puede conducir a la aparición de migraciones: las personas con menores recursos emigrarían hacia aquellas regiones que practicasen políticas más redistributivas, mientras que las personas de rentas más altas, perjudicadas por la mayor presión fiscal que conlleva financiar esta redistribución, tenderían a situarse en las zonas donde estas políticas tuvieran una importancia menor, anulando los efectos benéficos de estas actividades.

Por otra parte, existen posturas contrarias a esta hipótesis de movilidad. Así, autores como Hochman y Rodgers o Buchanan han defendido la introducción en las funciones de utilidad de los individuos de alta renta la existencia de un umbral mínimo de ingresos para el resto de la colectividad. Sin entrar en estos planteamientos altruistas, ciertas políticas redistributivas, como las de rentas mínimas, pueden ser consideradas deseables como forma de evitar los conflictos sociales, huelgas, delincuencia, etc., mediante la instrumentalización de medidas de “legitimación social” (O’Connor⁶). A partir de estos argumentos Pauly ha concluido que solamente si la política redistributiva no afecta a la movilidad y, además, es percibida de forma distinta en los diferentes territorios, debería descentralizarse.

Por último, es de general aceptación que las distintas administraciones públicas deben compartir las políticas de provisión de bienes y servicios públicos. Los niveles regionales de gobierno, al estar más próximos a los ciudadanos, pueden conocer mejor las preferencias de estos sobre el consumo de bienes colectivos y obtener ganancias de eficiencia asignativa (minimizar los costes) en su provisión. Además, los gobiernos centrales suelen realizar una provisión uniforme de dichos bienes en todo el territorio nacional. Sin embargo, los residentes en distintas regiones pueden tener preferencias y necesidades distintas, que serán mejor atendidas si la provisión se realiza en un contexto descentralizado.

⁶ Vid. O’CONNOR, J.: *La crisis fiscal del Estado*, 1982.

Siguiendo a Zubiri⁷, podemos establecer cinco criterios que determinan cuando un gasto es descentralizable desde una perspectiva económica:

- A) Cuando un determinado gasto no afecta exclusivamente a los residentes de una jurisdicción, no debe descentralizarse.
- B) Si un gasto, cuando es realizado simultáneamente por todos los gobiernos locales, conduce a una asignación inferior de los recursos, no debe descentralizarse.
- C) Si el coste de provisión de un gasto es decreciente en un determinado tramo, no debe descentralizarse a regiones cuya población sea muy inferior a la que generaría el coste mínimo de provisión.
- D) Cuando un gasto redistributivo sea susceptible de generar movimientos migratorios importantes no debe ser descentralizado.
- E) Las políticas de regulación económica no deben descentralizarse.

A partir de esta asignación normativa de competencias a los niveles subcentrales de gobierno se derivan los requisitos que debe de cumplir el sistema de financiación. Los planteamientos más relevantes de la teoría del federalismo fiscal, realizados principalmente por Musgrave, sobre esta materia son los siguientes:

En lo que respecta a la financiación mediante transferencias, puede suponer una gran dependencia de los gobiernos descentralizados respecto de la administración central, tanto en sus ingresos como en sus gastos (máxime si dicha financiación se realiza mediante transferencias condicionales).

Sin embargo su utilización permite contribuir a la consecución de objetivos de equidad interregional y además, en el supuesto de que la provisión de bienes públicos locales genere efectos externos positivos entre jurisdicciones, puede conducir a que se alcance un nivel de provisión socialmente eficiente en los mismos.

En la financiación mediante deuda pública, el empleo de este mecanismo por parte de los niveles subcentrales de gobierno debe verse limitado por dos razones fundamentales. La primera es que la emisión de deuda, además de constituir un mecanismo de financiación, es un mecanismo para la implementación de políti-

⁷ Vid. ZUBIRI, I.: "Sobre la asignación de gastos en un sistema federal", *Revista de Economía Pública*, nº 1, 1988.

cas macroeconómicas de estabilización; dado que esta función estabilizadora está atribuida a los niveles centrales de gobierno, desaparece una de las justificaciones para su empleo por los gobiernos locales. La segunda es la imposibilidad que tienen los gobiernos locales de monetizar la deuda, con lo que la gestión razonable de la misma hace que su nivel se limite en función de las previsiones de ingresos para no crear problemas de financiación en el futuro.

La justificación de la emisión de deuda pública por parte de los gobiernos subcentrales se encuentra en un requisito de equidad intergeneracional: en el caso de que se desarrollen proyectos de inversión pública que vayan a reportar beneficios futuros no debe ser la generación presente la que asuma todos los costes del proyecto mediante su financiación vía impuestos, sino que los costes se deben repartir entre todos los beneficiarios.

La teoría convencional del federalismo fiscal no contempla la necesidad de descentralizar la obtención de ingresos públicos por razones de equidad o eficiencia en la obtención de los mismos, sino por ser la contrapartida lógica (la otra cara de la moneda) de la descentralización del gasto público. Esto es así por dos razones fundamentales:

En primer lugar porque la administración pública que es responsable de la realización un programa de gasto debe serlo también de reclamar a sus administrados los recursos necesarios para financiarlo. En caso contrario, los gobiernos que puedan fijar sus niveles de gasto público sin tener que pedir a sus ciudadanos-votantes los recursos necesarios para financiar dicho nivel de gasto, tendrán un incentivo para expandir el gasto público por encima de su nivel de eficiencia con el único fin de ganar votos.

En segundo lugar, porque si un nivel subcentral de gobierno dependiera total (o en gran medida) de las transferencias de recursos del gobierno central para financiar sus gastos, este segundo tendría en sus manos la llave para fijar el nivel y la composición (mediante la financiación por medio de transferencias condicionadas) del gasto del primero.

No obstante es necesario señalar que algunos autores consideran que la descentralización en la obtención de los ingresos presenta en sí misma algunas ventajas. En este sentido Zubiri⁸ ha recogido tres:

⁸ ZUBIRI, I.: "Sobre la distribución de recursos en un sistema federal", *Papeles de Economía Española*, nº 30-31, 1987.

- A) Mejoras en la administración y control de los impuestos, por ser las jurisdicciones locales espacios físicos más reducidos.
- B) Innovaciones en la gestión y control, debidas a la competencia por la captación de recursos entre los gobiernos del mismo nivel.
- C) Aumentos en la recaudación al disminuir el fraude porque los contribuyentes se sienten más identificados con el gobierno, al que se consideran más próximos y con mayor capacidad de influir en sus decisiones.

El sistema de descentralización impositiva debe diseñarse de tal forma que otorgue a los gobiernos subcentrales la discrecionalidad suficiente como para determinar su nivel de ingresos pero no tanta como para que puedan originarse costes de eficiencia o de equidad. Los costes de eficiencia se producirían si se generan movimientos de personas, factores productivos o actividades económicas entre jurisdicciones con el fin de pagar menos impuestos. Al uso de instrumentos fiscales por parte de los gobiernos subcentrales para influir en la distribución espacial de recursos y actividades productivas se denomina competencia fiscal. Las situaciones de competencia fiscal provocan asignaciones de recursos inferiores: si en un sistema descentralizado los factores tienen movilidad entre jurisdicciones, un gobierno local puede disminuir los impuestos sobre los rendimientos de estos factores para atraerlos a su territorio y mejorar así la situación de sus residentes. Esto obligaría al resto de los gobiernos locales a introducir las mismas estrategias para atraer factores productivos ajenos y/o no perder los propios.

El resultado final será que todos los gobiernos locales tendrán un nivel ineficientemente bajo de fiscalidad. La necesidad de establecer un compromiso entre la autonomía fiscal de los gobiernos locales y evitar la competencia fiscal ha llevado a la formulación de una serie de criterios de referencia en la asignación de tributos entre jurisdicciones que consideran, en líneas generales, que los gobiernos subcentrales deberían establecer gravámenes sobre aquellas bases imponibles que tengan una menor movilidad entre jurisdicciones y utilizar aquellos tributos que se apliquen siguiendo el principio del beneficio.

El Tratado de la Unión Europea, concluido en la ciudad de Maastricht a finales de 1991, contempla la formación de una unión monetaria en el seno de la Comunidad Europea (que a partir de entonces pasa a denominarse Unión Europea, UE) la denominada Unión Económica y Monetaria (UEM). Un acontecimiento de esta magnitud reviste una enorme trascendencia para la evolución económica y política de Europa.

El establecimiento de una unión monetaria (UM) significa, para los gobiernos de los países que la forman, la pérdida del tipo de cambio y de la política monetaria como instrumentos de la política de estabilización. Esta pérdida sería tanto más grave cuanto mayor sea la importancia de las perturbaciones asimétricas que afecten a las economías de los países miembros de la UM. La política fiscal se convierte así en el principal instrumento de política económica a disposición de las autoridades nacionales pasando así a tener un papel predominante dentro de la política económica de los gobiernos nacionales.

Conforme a la teoría de las áreas monetarias óptimas, sería deseable la centralización de una parte importante de los presupuestos nacionales al nivel de la UM, ello permitiría una redistribución automática de renta desde las regiones afectadas por una perturbación favorable hacia aquellas que lo hubieran sido desfavorablemente (Kenen, 1969). Así, si se produjera una perturbación de demanda en contra de los productos de una región “a” a favor de los de una región “b”, la existencia de un presupuesto común haría que, a través de una disminución de la recaudación impositiva acompañada de un aumento del gasto público de la unión en “a” (y lo contrario en “b”), la región desfavorecida se vería compensada de manera automática, lo que suavizaría el ajuste a la perturbación inicial.

Pero, a diferencia de la política monetaria, en el caso de la política fiscal la formación de una UM no implica necesariamente la desaparición de las políticas fiscales nacionales, de la misma manera que en los actuales estados soberanos determinados instrumentos de política fiscal se encuentran en manos de las autoridades regionales y locales. La existencia de diferentes condiciones iniciales en cada país, así como de diferentes preferencias por parte de cada uno de ellos, puede constituir un argumento a favor de la autonomía de las políticas fiscales nacionales.

Existen razones a favor del mantenimiento de una política fiscal autónoma por parte de los gobiernos nacionales, que en el caso de la UM, vendría reforzada por las dificultades de carácter político que supondría la puesta en marcha de una hacienda federal europea. Ahora bien, algunos autores han señalado que sería deseable una cierta disciplina presupuestaria por parte de las políticas fiscales nacionales. La restricción presupuestaria del gobierno implicaría que el presupuesto sólo sería sostenible en el largo plazo si un déficit actual se compensa con un superávit futuro.

Los países con mayor déficit acumularían una mayor cantidad de deuda, lo que ejercería una influencia alcista sobre el tipo de interés en los mercados de capitales de la unión, dificultando la financiación del déficit en los demás países. También esto podría significar una mayor presión sobre el Banco Central de la unión con

objeto de obligarle a relajar su política monetaria. La indisciplina fiscal podría verse incentivada si el país deficitario piensa que los demás miembros de la UM acudirán en su ayuda en caso de necesidad, con objeto de evitar una posible quiebra de su sector público.

Lo anterior, ha llevado a algunos autores (Bovenberg, Kremers y Masson, 1991) a promover el establecimiento de reglas que fomenten la disciplina de la política fiscal, limitando la tendencia de los gobiernos a endeudarse en exceso.

Las Instancias comunitarias han tenido en cuenta la asimetría existente, al optar por una estrategia de coordinación, en el caso de la imposición indirecta, y sin embargo la directa se ha relegado a un segundo plano, dejando que sea la competencia fiscal la encargada en gran medida de la aproximación de dicha fiscalidad.

La puesta en marcha de la 3ª fase de la UEM (2002), con la entrada en vigor de una moneda única (Euro), ha permitido alcanzar en su ámbito de aplicación tres importantes ventajas:

1. Una moneda única añade una nueva dimensión de libertad de movimiento de capitales que no tendrán obstáculos para su localización en cualquier punto del mercado único.
2. Una moneda única posibilita la creación de un mercado de capitales, más amplio, líquido y competitivo, al eliminar los riesgos y costes de cambio.
3. Finalmente una moneda única aumenta las oportunidades para el ahorro y la inversión y proporciona una mayor transparencia al sistema de precios, aumentando la eficiencia e impulsando el crecimiento.

Para alcanzar estos objetivos es preciso que la moneda única goce de estabilidad y ésta se obtiene de la doble acción de la política monetaria y la política fiscal. En la medida en que la política monetaria sea única y al venir definida por el Banco Central Europeo, la colaboración de esta política a la estabilidad del Euro está garantizada. Sin embargo, la política fiscal, que permanece en manos de cada Estado miembro, puede en ocasiones no coadyuvar a la estabilidad del euro. Si además tenemos en cuenta que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁹ obliga a los

⁹ El "Pacto de Estabilidad y Crecimiento" tiene su origen en una propuesta del Ministro de Finanzas alemán –Theo Waigel– en vísperas del Consejo Europeo de Madrid, celebrado en noviembre de 1995. Es aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam de 17 de junio de 1997, por medio del cual se pretende garantizar la disciplina presupuestaria de los países que accedan a la tercera fase de la UEM, de forma que se mantenga

países pertenecientes a la zona Euro a mantener su déficit por debajo del 3% del PIB, el hecho de que la política monetaria sea única, en el caso de incumplimiento de la condición de estabilidad de precios presente en el Tratado de Maastricht (inflación inferior a 1,50% puntos porcentuales de la media de los tres países con menor crecimiento del IPC) en un conjunto importante de Estados, podría llevar al Banco Central Europeo a aplicar una política monetaria restrictiva, que daría lugar a un incremento en los tipos de interés que afectaría de modo importante a la deuda de los gobiernos, y ello conduciría a un replanteamiento de los planes de ingresos y gastos con el fin de ajustar sus balances primarios al déficit total compatible con la sostenibilidad de sus endeudamientos.

Los condicionamientos derivados del proceso de armonización fiscal, las implicaciones presupuestarias y monetarias de la Unión Económica y Monetaria y del cumplimiento de los programas de convergencia inciden directamente en el entorno macroeconómico en el que se desarrollarán las economías europeas y, en consecuencia, la española.

En el transcurso de este tiempo se ha ido generando cierto consenso entre economistas y políticos sobre la necesidad de algún mecanismo de disciplina fiscal que impida desequilibrios fiscales importantes en un contexto de moneda única.

el compromiso de reducción del déficit público recogido en los criterios de convergencia. El objetivo fundamental del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) consiste en que los Estados miembros que adopten el Euro mantengan a corto plazo un déficit público por debajo del 3% del PIB, y a medio y largo plazo, un déficit público cercano al equilibrio o con superávit. El PEC se compone de tres textos:

- Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. (97/C 236/01) que recoge el compromiso político de los Estados, la Comisión y el Consejo de cumplir lo dispuesto en los Reglamentos que componen el PEC.
- Reglamento sobre el reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas (CE nº 1466/97), que sirve para prevenir que el déficit no sea superior al 3% del PIB.
- Reglamento sobre agilización y clarificación del procedimiento relativo al déficit excesivo (CE nº 1467/97), que detalla sanciones que se pueden imponer al país que incumpla las disposiciones del PEC.

Se prevén sanciones para los países miembros que incurran en un déficit superior al 3% del PIB, que consisten en un depósito sin intereses que se convertiría en multa si el país continúa presentando un déficit excesivo. Las sanciones tienen dos partes, y la suma de las mismas no puede superar en ningún caso el 0,5% del PIB:

1ª. Carácter fijo: 0,20% del PIB del país sancionado.

2ª. 0,10% adicional para el Estado miembro que supere el límite del 3% del PIB. Esta sanción será por cada punto porcentual que supere el límite del déficit público.

No obstante, se contemplan tres situaciones en las que aún siendo el déficit superior al 3% del PIB, éste se considera excepcional y, por tanto, exento de sanciones:

- Cuando el desequilibrio presupuestario se deba a una circunstancia excepcional, sobre la que el estado miembro no tenga control alguno y que incida de manera significativa en su situación financiera.
- Cuando se produzca una grave recesión económica con una caída anual del PIB real del 2% o más.
- Cuando se produzca una caída anual del PIB real de entre el 0,75% y el 2% y el Estado presente evidencias acerca del carácter excepcional de la misma.

Sin embargo, a este genérico consenso hay que unir un considerable debate técnico y político en torno a la implementación concreta de esta disciplina. Ya el citado Tratado de Maastricht fue acompañado de la correspondiente polémica sobre la rigurosidad de los criterios de acceso a la 3ª fase de la UEM y el nivel de detalle de los mismos. A juicio del profesor Diego Martínez López, la aparición de estas discrepancias tiene su origen, principalmente en dos circunstancias que la nueva filosofía de estabilidad presupuestaria debilita: el poder de los gobiernos para llevar a cabo políticas de gasto discrecionales y la extensa tradición que considera el activismo presupuestario la principal arma frente a las recesiones. Esta cuestión adquiere mayor complejidad si se traslada la discusión al ámbito de las haciendas subcentrales. Éstas son solidarias en los compromisos internacionales adquiridos por los gobiernos centrales respecto a la consecución del equilibrio presupuestario pero, al mismo tiempo gozan de autonomía fiscal. Es una cuestión espinosa determinar cuál de los dos principios debe prevalecer, buena prueba de ello es la propia experiencia española.

La estabilidad presupuestaria y sus extensiones federales mantienen un interés que viene alimentado por tres motivos. El primero de ellos es la crítica que las normas recogidas en el PEC están recibiendo de los países centrales de la UE, especialmente Francia y Alemania. La situación cíclica por la que atraviesan estas economías y por tanto las dificultades para equilibrar sus presupuestos públicos, constituye el principal punto de apoyo para esas discrepancias, aunque algunos analistas apuntan a cuestiones estructurales relacionadas con el diseño del Estado de Bienestar.

El segundo motivo presenta una naturaleza periódica y viene dado por la elaboración, discusión y aprobación anual de los proyectos de presupuestos en las distintas administraciones que conforman el sector público español. Muchos de los argumentos emitidos en una u otra dirección no solo están compuestos por las naturales discrepancias de fondo sino que la volatilidad política del momento ejerce una presión adicional.

Y un tercer motivo lo determina la publicación de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Así como la más reciente aún publicación del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Ambas reformas implican una mayor flexibilidad que las normas anteriores en la definición y cumplimiento del

concepto de estabilidad presupuestaria, y sus implicaciones sobre las haciendas subcentrales serán inmediatas.

Es preciso poner de manifiesto la trascendencia de las nuevas instituciones presupuestarias en la adopción de una nueva moneda. La introducción del euro hubo de superar en sus diversas etapas el *handicap* de ganar una credibilidad como moneda de referencia de la que carecía al surgir *ex novo*. Esta confianza debía ganarla tanto en los mercados internacionales como, lo que es más importante, en los hábitos de los ciudadanos europeos. Instituciones como el Banco Central Europeo o el Tratado de la Unión Europea hunden sus raíces en esta visión.

En este contexto, y dado que se estaban poniendo de manifiesto ciertos síntomas de agotamiento en las exigencias del Tratado de Maastricht respecto a la disciplina fiscal aparece el PEC. Los compromisos que adquieren los Estados miembros en el mismo, no hacen más que actualizar los anteriores a la 3ª fase de la UEM, poniendo el énfasis nuevamente en lo que a juicio del profesor Diego Martínez López, resulta fundamental en una Unión Monetaria: una política monetaria dirigida al control de la inflación ha de ser complementada con una política fiscal ortodoxa y no sometida a importantes desequilibrios financieros. Ello coadyuva, entre otras cosas, en la credibilidad de una moneda recién creada como el euro y en el mantenimiento de los niveles de prosperidad y bienestar de que disfrutaban las sociedades europeas.

La complejidad de la discusión sobre el tema de la estabilidad presupuestaria aumenta aún más si nos trasladamos a un marco federal en el que varios niveles de gobierno comparten instituciones y no necesariamente objetivos. El tema que se plantea es un problema de difícil solución, donde en muchas ocasiones, a lo más que se puede aspirar es a encontrar un equilibrio tenso entre fuerzas contradictorias. El dilema es fácil de plantear en términos conceptuales, pero complejo de guiar hacia un diseño satisfactorio para el conjunto de intereses implicados.

La cuestión que se aborda a continuación se refiere a cómo se puede hacer compatible las ventajas de la descentralización y autonomía fiscal de las haciendas subcentrales con los requisitos de estabilidad presupuestaria asumidos a nivel supranacional en el seno de la Unión Europea. De otra forma, qué conlleva extender el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo a unos niveles de gobierno autónomos por definición pero estrechamente vinculados y comprometidos con decisiones adoptadas en ámbitos superiores.

Desde los postulados de las teorías de federalismo fiscal existe un considerable consenso acerca de la distribución de funciones de gobierno entre los distintos

niveles de la Administración. Así, se puede establecer que la provisión de bienes públicos de carácter local puede encomendarse a niveles de gobierno subcentrales. Por su parte, las políticas de redistribución de renta y de estabilización macroeconómica han de ser competencia del gobierno central. Las primeras porque los conceptos de equidad y justicia social no admiten el relativismo que su descentralización generaría al tiempo que con la centralización se evitan desigualdades en la capacidad redistributiva de los gobiernos locales ligadas a sus diferencias económicas. Respecto a la estabilización económica, la reducida eficacia de la política fiscal para corregir oscilaciones cíclicas locales así como el carácter agregado de la mayor parte de las variables macroeconómicas, aconsejan concentrar esta competencia en niveles de gobierno centrales o incluso supranacionales.

Es en este punto de la estabilidad macroeconómica donde surge la principal tensión en la traslación de la estabilidad presupuestaria y sus implicaciones de disciplina fiscal a las haciendas subcentrales. Las motivaciones de las legislaciones que pretenden garantizar la estabilidad presupuestaria obedecen al logro de unos criterios de sostenibilidad de las finanzas públicas con el punto de mira situado en la estabilidad macroeconómica de la reciente Unión Monetaria Europea.

El equilibrio presupuestario se configura como condición necesaria para la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, la consecución de ese objetivo implica a todos los niveles de gobierno, desde el central diseña e implementa las nuevas normas de estabilidad presupuestaria, hasta cualquiera de las administraciones subcentrales que adoptan el nuevo esquema fiscal sin haber participado directamente en su concepción. Estamos en presencia, por tanto, de dos actores públicos que siguen objetivos no coincidentes; el gobierno central la consecución de unas condiciones de estabilidad macroeconómica y los gobiernos regionales y locales la provisión de servicios públicos al amparo de su autonomía.

El asunto adquiere una dimensión más compleja¹⁰ debido a la existencia de interdependencias nada desdeñables entre las decisiones fiscales de distintos niveles de gobierno.

Es lo que se conoce como externalidades verticales, características de sistemas descentralizados en los que el gobierno federal y los estatales comparten la capacidad normativa de un impuesto que recae sobre una misma base imponible.

¹⁰ Véase Diego Martínez López: *La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria. Implicaciones para las Comunidades Autónomas*.

Este rasgo de bases impositivas compartidas es bastante común en los sistemas federales de nuestro entorno. Las implicaciones de la presencia de externalidades verticales se entienden mejor con un ejemplo aplicado a la realidad española.

Así, en el sistema de financiación autonómica vigente en España desde 2002, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) reciben el 33% de la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y disponen de capacidad normativa sobre esta parte correspondiente, mientras que la Administración Central abarca el tramo restante. Si como consecuencia de un plan de ajuste fiscal encaminado a reducir el déficit público el gobierno central eleva los tipos impositivos de su escala sobre el IRPF, ello afectará a las decisiones de los gobiernos autonómicos.

Este concepto de externalidad vertical puede ilustrar en qué medida las decisiones fiscales de los distintos niveles de gobierno que componen una federación son interdependientes. La autonomía fiscal y así como la soberanía legislativa de los estados y gobiernos federales debe cualificarse a la hora de ponderar las implicaciones de la estabilidad presupuestaria en un entorno descentralizado, que admite dimensiones más complejas.

A través de la experiencia comparada e histórica, se ha constatado que la resolución del dilema estabilidad presupuestaria *versus* autonomía fiscal de las haciendas subcentrales es viable. Una posible forma de equilibrio en las cuentas públicas y la autonomía fiscal propia de un sistema federal que apunta el profesor Diego Martínez López consistiría en reforzar los actuales mecanismos de control que el gobierno central ya tenía establecidos sobre las haciendas subcentrales, a fin de adaptarlos a las nuevas reglas fiscales. Se trataría de aprovechar la estructura legislativa que ya existe en países fiscalmente muy descentralizados y que regulan el acceso al endeudamiento de gobiernos regionales y locales.

Ésta ha sido la opción elegida por el legislador español a través de la LGEP y su reforma de 2006 y las modificaciones que en ellas se estipulan sobre la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). De este modo, la opción elegida en nuestro país para manejar el conflicto ha sido la adaptación de la legislación ya vigente sobre financiación de gobiernos autonómicos y locales a las nuevas condiciones de disciplina fiscal consagradas en el PEC.

Los principales motivos que han impulsado la reforma de las dos leyes sobre estabilidad presupuestaria dictadas a finales de 2001 son varios. El primero se refiere a la falta de implicación que varias CC.AA. mostraron respecto a la LGEP y a la

LCEP. Ello se tradujo en la presentación de recursos de inconstitucionalidad por parte de varios gobiernos autonómicos, lo que supone una buena muestra de que la nueva normativa nació sin el apoyo unánime de las haciendas autonómicas.

Un segundo motivo para la reforma fue constatar la rigidez con que se aplicaba el principio de estabilidad presupuestaria. Ello ha llevado a que el nuevo texto flexibilice la exigencia de obtener equilibrio o superávit presupuestario, admitiendo la posibilidad de incurrir en déficit en circunstancias de reducido o negativo crecimiento del Producto Interior Bruto.

El tercer motivo que ha propiciado la reforma de la LGEP y la LCEP se encuentra relacionado con la disponibilidad de información y la transparencia en la consecución de la estabilidad presupuestaria por parte de los diferentes agentes que conforman el sector público español. De manera que, por un lado se hacen explícitas las obligaciones de suministro de información entre los distintos niveles de gobierno, hecho éste que se encontraba insuficientemente desarrollado en la normativa anterior; y por otro lado, se separa totalmente el objetivo de estabilidad presupuestaria del Estado del de la Seguridad Social.

Ambas leyes presentan dos rasgos genéricos, el primero de ellos se refiere a la subordinación del principio de autonomía fiscal de las haciendas subcentrales al predominante criterio de la estabilidad presupuestaria. Una muestra de ello lo constituye el nuevo artículo 3, que liga todo el proceso presupuestario de las CC.AA. a la consecución de la estabilidad o superávit presupuestario. Los requisitos que regulaban el endeudamiento de la CC.AA. quedan condicionados a la situación de equilibrio o superávit presupuestario. Un segundo rasgo compartido por ambas reformas es que la extensión de las normas de disciplina fiscal se ha hecho sobre la base del ordenamiento jurídico anterior, reforzando alguno de los mecanismos ya vigentes en lo que las decisiones presupuestarias de estas haciendas se refiere. En este marco normativo es preciso citar el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales.

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria tiene por objeto recoger en un solo texto de manera sistemática las modificaciones introducidas por ambas leyes. Así, la disposición final primera de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, autorizó al Gobierno para que, en el plazo de un año

desde la entrada en vigor de la Ley, refundiera en un solo texto dicha Ley y la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, regularizando, aclarando y armonizando las normas refundidas entre sí, así como con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, en la Ley Orgánica 3/2006, de reforma de aquella, en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

A continuación se apuntan las principales características introducidas por el nuevo marco legislativo para incorporar los principios de estabilidad presupuestaria en el contexto autonómico.

1. Las Leyes 15/2006 y Orgánica 3/2006, establecen como principio general que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos autonómicos se realizará con carácter general en equilibrio o superávit. Excepcionalmente, y sin superar el 0,75% del PIB nacional para todas ellas, las CC.AA. pueden presentar déficit bajo las condiciones que ambas leyes estipulan, principalmente derivadas de ciclos económicos débiles.

Por otro lado, hay que apuntar que el límite de déficit permitido para las CC.AA. del 0,75% del PIB, contrasta con el 0,20% para el Estado y el 0,05% para las Entidades Locales. Se trata de la introducción de un nuevo mecanismo para la determinación del objetivo de estabilidad de las Administraciones públicas territoriales y sus respectivos sectores públicos, apoyado en el diálogo y la negociación. De manera que el objetivo de estabilidad de cada Comunidad Autónoma se acordará con el Ministerio de Economía y Hacienda tras una negociación bilateral, sin perjuicio de que, en última instancia, sea a las Cortes Generales y al Gobierno a los que corresponda adoptar las decisiones esenciales sobre la política económica, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª de la Constitución. El nuevo mecanismo aúna, por tanto, el respeto a la autonomía financiera con los objetivos de política económica general.

2. En el primer semestre de cada año, el Gobierno central fijará, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y de la Comisión Nacional de Administración Local, el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes para el conjunto del sector público así como para sus distintos agentes. En estas consultas se observarán indicadores económicos y necesidades propios de cada región. A diferencia de la normativa anterior, en este caso se

aprecia una participación más intensa de los niveles de gobierno subcentrales en la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

También por la necesidad de potenciar los principios constitucionales de solidaridad, cooperación, coordinación y lealtad recíproca entre las distintas entidades territoriales, se refuerza el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local como órganos de coordinación multilateral entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

3. El Gobierno central determina, previo informe del CPFF, las tasas de variación del PIB real por debajo de las cuáles las Administraciones Públicas (AA.PP.) podrán presentar déficit. De forma simétrica, se fijarán las tasas de variación del PIB real por encima de las cuáles es preciso presentar superávit. Estas tasas de referencia son determinadas para períodos de tres años y sólo pueden modificarse por circunstancias excepcionales.

4. Con independencia del objetivo de estabilidad fijado, las AA.PP. pueden incurrir en déficit cuando éste se destine a financiar incrementos en la inversión pública destinada a usos productivos incluidas la I+D+i. El importe de este déficit no debe superar el 0,20% del PIB nacional para el Estado, el 0,25% de la misma magnitud para el conjunto de las CC.AA., y el 0,05% para el conjunto de las Entidades Locales. Este apartado supone una aplicación de la regla de oro en la financiación de la inversión pública. En la medida en que del gasto en capital se derivan beneficios para generaciones futuras, la equidad intergeneracional implica el que éstas colaboren con su financiación, esto es, a través de impuestos futuros con los que financiar el déficit presente.

5. En caso de apreciar riesgos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Gobierno central podrá formular una advertencia a la Administración responsable. El incumplimiento materializado en forma de más déficit obliga a la presentación de un plan de reequilibrio a tres años, que será vigilado también por el Gobierno central. También el incumplimiento en forma de menor superávit debe ser explicado por la Comunidad Autónoma en cuestión al CPFF. En caso de que el incumplimiento autonómico provoque el incumplimiento nacional de los compromisos asumidos por España en el PEC, los agentes responsables asumirán la parte imputable de las responsabilidades que se deriven. Otra novedad frente a la normativa anterior sobre estabilidad presupuestaria que se reforma reside en la aparición de un sistema de alerta temprana, al modo del PEC, que advierte al agente con riesgos de incumplimiento antes de tomar medidas.

6. La autorización del Estado a las CC.AA. para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda está condicionada por el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Si la Comunidad incurre en déficit y no presenta el plan de equilibrio anterior, incluso las operaciones de endeudamiento a corto plazo necesitarán una autorización estatal. Esto constituye un ejemplo de sanción para garantizar el comportamiento cooperativo de los gobiernos autonómicos implicados en el objetivo de estabilidad macroeconómica.

7. La reforma de la Ley Complementaria apunta la información que, como mínimo, deben suministrar las CC.AA. al Ministerio de Economía y Hacienda: liquidaciones, avales concedidos, deudas, tesorería, etc. Sin lugar a dudas, el flujo de información entre ambos niveles de gobierno constituye una exigencia indispensable para la eficacia de los mecanismos de sanciones.

Finalmente, puede resultar de interés exponer que el pasado 12 de junio de 2008 el Gobierno presentó ante el Congreso de los Diputados el acuerdo por el que en cumplimiento de los artículos 8 y 12 del Real Decreto Legislativo 2/2007, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran para el período 2009-2011 y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2009, en dicho acuerdo se determina que el gasto no financiero del Estado aumentará un 5% en 2009 y el equilibrio presupuestario de las cuentas las Administraciones Públicas presentarán superávit en los próximos tres años, en consonancia con el compromiso del Gobierno con la estabilidad presupuestaria. En 2009, el superávit será del 0,8% del PIB, y en 2010 y 2011 será del 0,7% y del 0,8% del PIB, respectivamente.

Por lo que se refiere al Estado, se mantendrá en equilibrio durante los dos próximos ejercicios y en 2011 alcanzará un ligero superávit del 0,1%. Igual comportamiento tendrán las cuentas de las Comunidades Autónomas, mientras que las Entidades Locales se mantendrán en equilibrio durante todo el trienio. La Ley de Estabilidad señala que cuando el crecimiento económico esté situado entre el 2 y el 3 por ciento, los objetivos de estabilidad del Estado y Comunidades Autónomas deben ser al menos de equilibrio presupuestario. En cuanto a la Seguridad Social, su saldo positivo será del 0,8% del PIB en 2009, del 0,7% en 2010 y del 0,8% en 2011.



GOBIERNO DE ESPAÑA

PREVISIONES ECONÓMICAS

PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS
INFORME DE POSICIÓN CÍCLICA DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Variación real en %	2007	2008	2009	2010	2011
PIB real	3,8	2,3	2,3	2,8	3,1
PIB nominal	7	5,5	5	5,6	6
Consumo final privado	3,2	2,2	2,2	2,3	2,4
Consumo final AAPP	5,1	4,8	3,8	3,6	3,4
Formación Bruta de Capital Fijo	5,9	1,5	1,5	3,1	4
Demanda nacional (*)	4,6	2,6	2,4	2,9	3,2
Exportación de bienes y servicios	5,3	4	3,9	5,6	5,9
Importación de bienes y servicios	6,6	4,1	3,7	4,7	5
Sector exterior (*)	-0,7	-0,3	-0,2	-0,1	0
Empleo (**)	3	1,2	1,1	1,6	1,8
Tasa de paro	8,3	9,8	10	9,6	8,9
Productividad	0,8	1	1,2	1,2	1,3

(*) Contribución al crecimiento en puntos porcentuales; (**) Equivalente tiempo completo

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.



GOBIERNO DE ESPAÑA

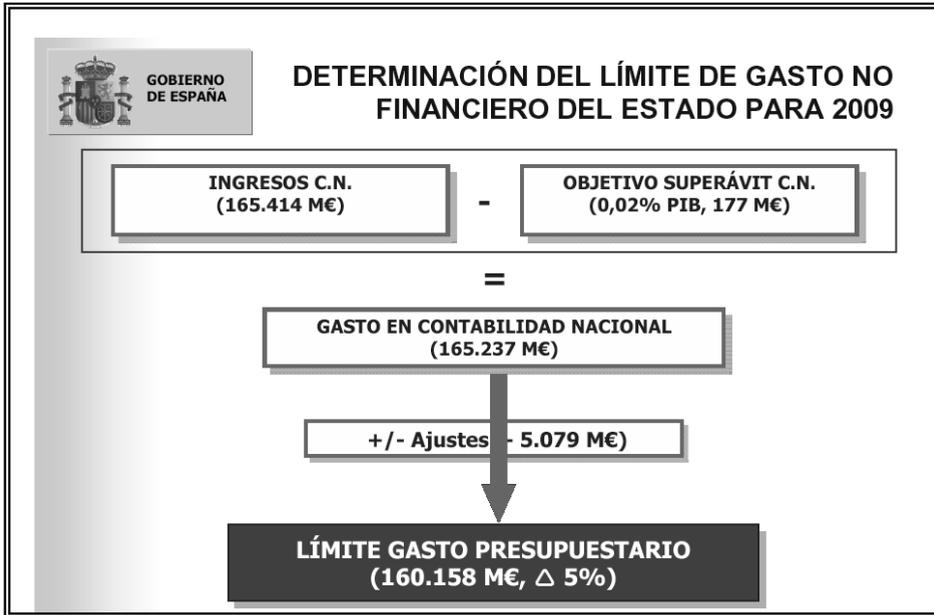
OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 2009-2011 (*)

Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (en % del PIB)

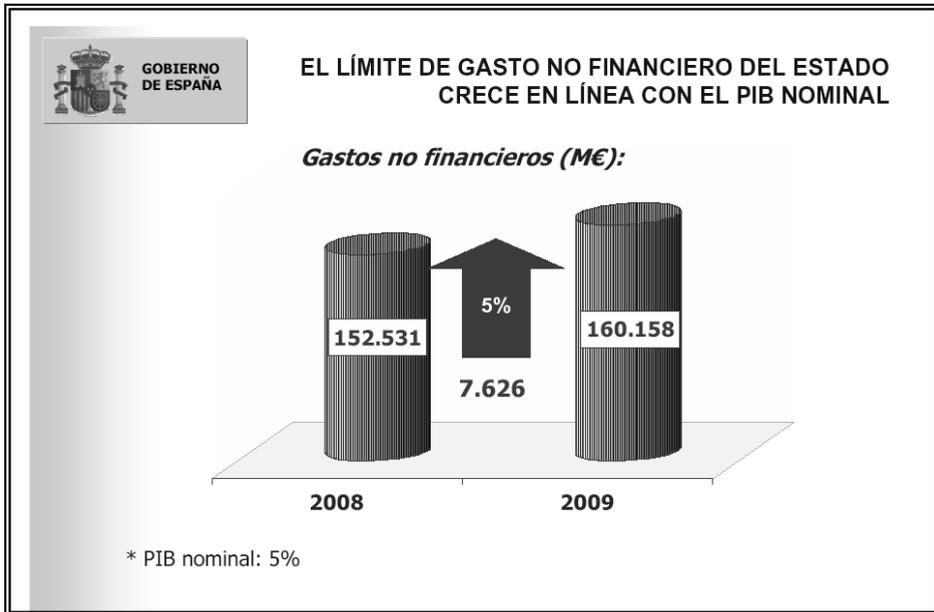
	2009	2010	2011
Administración Central (Estado y Organismos)	0,02	0,00	0,10
Seguridad Social	0,80	0,70	0,60
Comunidades Autónomas (*)	0,00	0,00	0,10
Entidades Locales	0,00	0,00	0,00
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	0,82	0,70	0,80

* Los objetivos no incluyen el déficit adicional para inversiones (artículo 7.5 del TRFLGEP y 3.1 de la LO 5/2001)

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

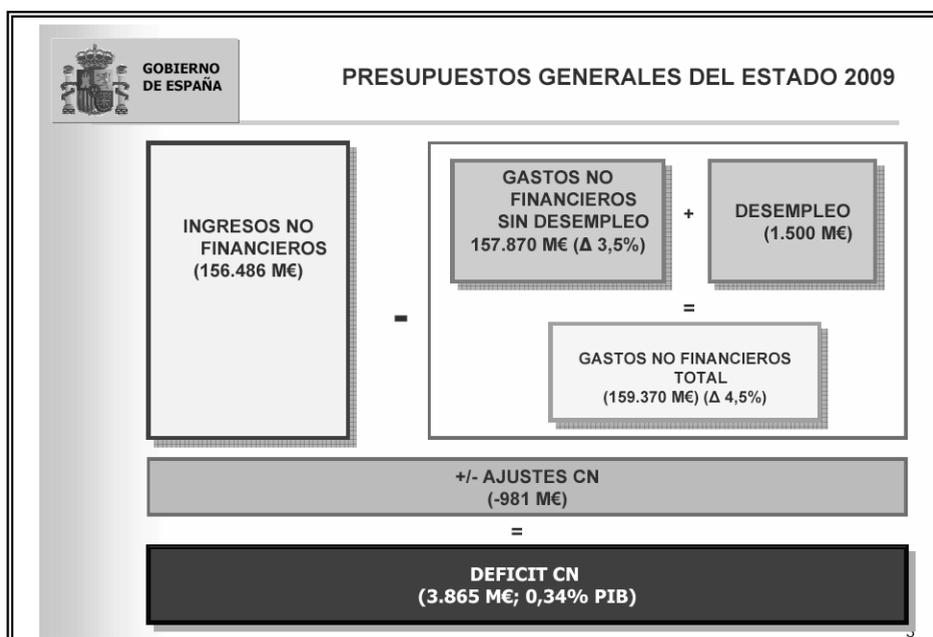
Sin embargo, el Consejo de Ministros en su sesión celebrada el 24 de julio de 2008 tras recibir un Informe preliminar del Vicepresidente Segundo del Gobierno sobre el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, aprueba un nuevo cuadro macroeconómico que acompañará a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2009. La revisión del cuadro macroeconómico conduce al Gobierno a modificar también sus previsiones presupuestarias para 2009. La nueva previsión de crecimiento de la economía en 2009 obliga a revisar a la baja la previsión de ingresos, que se situarán en algo más de 156.000 millones de euros. El gasto financiero del Estado, excluida la prestación por desempleo, crecerá un 3,5%, en línea con la nueva estimación del PIB nominal. El gasto del Estado, por tanto, alcanzará los 157.870 millones de euros.

El resultado sería un déficit en Contabilidad Nacional del 0,21% del PIB. A esa cifra habrá que añadir el gasto que se derive del incremento del desempleo, ya que el Gobierno reitera su compromiso de no rebajar el nivel de protección social en un momento de dificultades económicas. Por tanto, se contemplan 1.500 millones de euros adicionales.

El gasto no financiero total se situará, por tanto, en 159.370 millones de euros, un 4,5% más que este año, pero medio punto menos que el techo de gasto autorizado por el Parlamento en el mes de junio. Como resultado, el Presupuesto para 2009 tendrá un déficit del 0,34%, compatible con lo establecido en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que permite al Estado un déficit máximo del 0,4%, en caso de que la economía crezca por debajo del 2%.

 GOBIERNO DE ESPAÑA		CUADRO MACROECONÓMICO		
		PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS		
Variación real en %	2007	2008	2009	
PIB real	3,8	1,6	1,0	
PIB nominal	7,0	4,6	3,5	
Consumo final privado	3,2	0,7	0,4	
Consumo final AAPP	5,1	4,9	3,8	
Formación Bruta de Capital Fijo	5,9	0,3	-1,5	
Demanda nacional (*)	4,6	1,4	0,5	
Exportación de bienes y servicios	5,3	4,1	4	
Importación de bienes y servicios	6,6	2,6	1,9	
Sector exterior (*)	-0,7	0,2	0,4	
Empleo (**)	3,0	0,2	-0,5	
Tasa de paro	8,3	10,4	12,5	
Productividad	0,8	1,4	1,5	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

IV | MARCO ESTATUTARIO ESPAÑOL. DERECHO COMPARADO

En los países con una importante descentralización del sector público, la experiencia internacional muestra un amplio conjunto de alternativas organizativas de la administración tributaria. No es extraño observar cómo en países con un fuerte grado de descentralización política, la administración del sistema tributario está fuertemente centralizada. Este es el caso de los Países Nórdicos o, con algunos matices, de Canadá (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2005; Sorensen, 1998). No obstante, también existen casos en los que la descentralización del sector público se ve acompañada de una paralela descentralización de la administración tributaria. De hecho, un caso extremo sería el de Alemania, donde incluso los tributos de titularidad estatal son administrados por los gobiernos de los Länders. Entremedias, la experiencia internacional nos muestra un amplio abanico de alternativas de organización de la administración del sistema impositivo, no siempre explicadas por el modelo de financiación adoptado.

España ha experimentado desde 1978 uno de los procesos de descentralización política más intensos dentro de los países desarrollados. En escasas tres décadas, la administración central ha pasado de gestionar aproximadamente el 90% del gasto público total a apenas un 50%. Este proceso se ha producido a través de la creación de un nuevo nivel de gobierno subcentral, las Comunidades Autónomas, inexistente antes de la aprobación de la Constitución Española de 1978. Con los últimos trasposos de competencias en 2002, este nivel intermedio de gobierno ha asumido la gestión presupuestaria de alrededor del 38% del gasto público español. En términos cuantitativos, la transformación también ha sido espectacular. La sanidad,

la educación, las políticas de ayudas sociales y las de vivienda, pilares básicos del Estado del Bienestar, cuya creación se inició con la llegada de la democracia (lo que supuso prácticamente una duplicación del nivel de gasto público en porcentaje del PIB del 24% en 1975 hasta el 48% en 1996), han sido transferidas a las CC.AA. La única excepción la constituyen el sistema público de pensiones y las prestaciones por desempleo, mantenidas en el presupuesto del gobierno central.

En paralelo, durante este tiempo hemos asistido a una continua evolución del sistema de financiación de estos gobiernos subcentrales nacidos con la aprobación en 1980 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). La revisión por quinquenios del sistema de financiación, con frecuentes demandas de recursos adicionales por parte de los gobiernos regionales, ha fomentado una percepción de transitoriedad. Esto último, puede explicarse, en buena medida, por los traspasos de competencias de gasto inherente al propio proceso de descentralización. La construcción del modelo de descentralización de las competencias de gasto a partir del concepto del “coste efectivo de los servicios transferidos”, introdujo un condicionante importante para el sistema encargado de financiarlo. Este fue su excesiva dependencia inicial de las transferencias y, consecuentemente, un escasísimo grado de corresponsabilidad fiscal. De hecho, no fue hasta los primeros años noventa cuando esta noción empezó a preocupar a los responsables políticos del gobierno central y, de alguna Comunidad Autónoma que lo utilizó para demandar la introducción de una participación territorializada del 15% en la recaudación del IRPF –medida que no suponía ninguna mejora efectiva de la corresponsabilidad–. Habría que esperar a la revisión del sistema en 1996 para la cesión parcial del IRPF con la correspondiente capacidad normativa sobre la tarifa y algunas deducciones. Sin embargo, la ausencia de incentivos financieros provocó que ninguna Comunidad Autónoma modificase en estos diez años la tarifa complementaria con la que el Estado marcaba a las CC.AA. la referencia de su poder recaudatorio.

La reforma del sistema del año 2001 iba a venir precedida de un pretendido cambio de filosofía. Una vez se entendía concluido el traspaso de competencias de gasto, era la hora de dar un carácter permanente al modelo de financiación. Tras un duro proceso negociador, se culminó el traspaso de competencias en Sanidad que, junto a las de educación, prácticamente cerraban las expectativas de dotaciones adicionales de fondos. El nuevo sistema extendía la cesión parcial del IRPF hasta el 33% e incorporaba por primera vez la cesión parcial en un 35% de los rendimientos territorializados del IVA, junto con un 40% en la de la mayoría de los Impuestos Especiales.

Sin embargo, las expectativas de renegociación del sistema se abrieron con el inicio en 2005 de un proceso generalizado de reformas de los Estatutos de Autonomía, liderado por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La asunción de los impuestos cedidos inicialmente por la LOFCA, dio lugar a que las CC.AA. crearan para gestionarlos sus servicios de administración tributaria. Desde 1994, la negociación entre el gobierno central y las CC.AA. en las sucesivas reformas del sistema de financiación han ido acompañadas de demandas de una mayor participación en la administración tributaria del Estado, responsable en exclusiva de la administración de las figuras impositivas más relevantes (IRPF, Sociedades e IVA e Impuestos Especiales).

Aunque la posición inicial del gobierno de Cataluña en 1994 fue reivindicar una administración tributaria única con competencias en su territorio sobre los impuestos soportados por sus residentes, las reformas de 1996 y de 2001 optaron por incluir cambios organizativos en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), estableciendo primero mecanismos de participación de las CC.AA. en los órganos de dirección y posteriormente algunos mecanismos de coordinación, cuya efectividad ha merecido una valoración bastante modesta.

Las citadas propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía –alguna de ellas ya realidad, tras su aprobación por el Parlamento de la Nación– iban a traer un salto cualitativo respecto a la redefinición del modelo de administración tributaria a adoptar.

La participación de las CC.AA. en la gestión de los tributos compartidos ocupa un lugar muy destacado en el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía que actualmente tiene lugar en España. Esta preocupación viene explicada por la necesidad percibida desde las CC.AA. de que una elevada compartición del IRPF, IVA y de los Impuestos Especiales, como la aprobada en la reforma del sistema de financiación de 2001, exige un poder de decisión equivalente en cuanto a su gestión. La consideración bastante aceptada de que el modelo de coordinación de la gestión tributaria establecido por la Ley 21/2001, se limitaba a dar presencia a las CC.AA. en la dirección de la AEAT, pero sin apenas capacidad efectiva en la adopción de decisiones estratégicas y operativas, junto con las expectativas de una inminente revisión del sistema de financiación autonómica (que por primera vez tenía carácter permanente), han dado lugar a una toma de posiciones por parte de las CC.AA. respecto de sus aspiraciones en materia de gestión tributaria.

La Constitución española de 1978 –dice en su artículo 2– se fundamenta en la unidad de la Nación española y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Por ello, no cabe entender la autonomía como un ámbito de poder independiente o fundado en la soberanía, sino, según el artículo 137, como el modelo o esquema jurídico en que “se organiza territorialmente el Estado”, lo que indica que para definir su ámbito hay que acudir tanto a su contenido interno (“la gestión de sus respectivos intereses”, según este mismo precepto) como a las relaciones y reglas de conexión con el Estado y el resto de entes territoriales que lo integran.

En el ámbito financiero, se refuerza esta doble dimensión interna y externa de la autonomía, al proclamar el artículo 156 que “las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

Dadas las competencias asumidas a día de hoy por las Comunidades Autónomas, su autonomía no es meramente administrativa y de gestión, sino política, y, en el plano jurídico, con potestad legislativa para todas ellas. Eso significa que en materia financiera, la autonomía no sólo comprende la capacidad para decidir el nivel y el destino del gasto con plena disponibilidad de sus recursos (entre otras, Sentencias del Tribunal Constitucional 135/1992, de 5 de octubre, o 68/1996, 171/1996), sino también la capacidad para decidir sus ingresos.

Esto se explica porque al dotar a las CC.AA. de autonomía financiera y potestad legislativa, cuentan con la capacidad de generar recursos propios. Para ello, es necesario que el marco normativo permita a esa fuente de recursos garantizar la suficiencia y llenar de contenido la autonomía (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, 201/1998, de 27 de octubre, 96/1990).

La Constitución, sin embargo, no ofrece un modelo cerrado de financiación autonómica, limitándose a sentar los principios básicos, a enumerar posibles recursos financieros de las CC.A.A. y a prever una ley orgánica estatal reguladora de sus competencias financieras (LOFCA). Aun así, la autonomía es el principio organizador básico de la Hacienda regional, sin que se mencione la unidad del sistema tributario como principio, por lo que sólo en la medida en que éste sea instrumento indispensable para asegurar otros principios (coordinación, solidaridad, etc.) podrá decirse que tiene respaldo constitucional. Y puesto que entre las funciones clásicamente atribuidas a la Hacienda pública, la de redistribución, que era la que mejor justificaba la exigencia de ingresos centralizados importantes, está

sometida a una fuerte revisión y hasta abandono por algunas teorías económicas imperantes, sólo la existencia de reglas jurídicas de integración y coordinación permitirá defender como principio la unidad del sistema tributario.

Ese diseño constitucional de la financiación regional comporta dos consecuencias¹¹. La primera, que junto a un “ordenamiento jurídico” que el artículo 9 parece concebir como unitario, regulador de la “Hacienda General” del artículo 149.1.14, existen subordenamientos autónomos, con competencias exclusivas, por lo que ninguno de ellos goza de la plenitud propia de los clásicos ordenamientos de los Estados soberanos e independientes.

La segunda, que la tensión entre la unidad y la coordinación como fuerza centrípeta, frente a la autonomía como fuerza centrífuga provoca un equilibrio inestable que suscita múltiples conflictos y obliga a concretar el alcance y las exigencias de las reglas de coordinación e integración. No siendo un modelo cerrado por el Texto constitucional, se acentúa aún más la necesidad de que la jurisprudencia constitucional coadyuve a definir constantemente el contenido, el alcance y los límites de esas reglas de integración. En suma, y de manera similar a lo que ocurre en el ámbito de la Unión Europea, nos encontramos ante unos ordenamientos de formación progresiva y con un destacado papel del órgano llamado a resolver los conflictos, sin cuyas decisiones resulta imposible conocer el alcance y la eficacia de los principios que en la Constitución regulan la financiación autonómica¹².

¹¹ Vid. LOZANO SERRANO, C.: La Hacienda Autonómica en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía Valenciano de 2006.

¹² Resulta interesante citar en este aspecto las consideraciones de Francisco Escribano en “La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos Estatutos”. Revista Andaluza de Administración Pública, 2006. “...Si seguimos el proceso intelectual del profesor de la Universidad de Sevilla, se suscitara el debate, que en un momento determinado, ha sido central, acerca de si es constitucionalmente viable que un Estatuto, por ejemplo, el catalán, diseñara su propio y específico sistema de financiación”... “Para responder a estas cuestiones un elemento importante a tener en cuenta es el carácter no imperativo de la LOFCA, es decir, ésta no tiene, según el art. 157.3 CE, carácter necesario, sino meramente facultativo”... “En segundo lugar, cuando se han planteado conflictos entre la LOFCA y preceptos concretos de algún Estatuto, la JTC se ha inclinado, en opinión de Fernando Pérez Royo, por subrayar el papel cardinal de la LOFCA, entendiendo el contenido del art. 157.3 CE, como un precepto que tiene atribuida la función primordial de *asegurar cierto grado de uniformidad en la financiación autonómica*. La JTC ha puesto el acento en la finalidad de la norma estatal: alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómica; su función no es sino la de permitir que una LO *pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera* (FJ 9 STC 68/1996; STC 181/1988, FJ 8; 183/1988, FJ 3; 250/1988, FJ 1; 150/1990, FJ 3). Si bien la LOFCA es una norma contingente, pudiera plantearse el supuesto del establecimiento de un régimen particularizado en un Estatuto que supusiera una parcial derogación de la LOFCA; el Profesor Fernando Pérez Royo no desdeña esta posibilidad y considera que la Constitución no la prohíbe, aunque la limita, al exigir que ese sistema tributario no pueda entrañar privilegios económicos, ni prever otros recursos que los expresamente mencionados en el artículo 157.1 CE; por último, afirmará que el régimen de Concerto que directamente se prevé en la DA Primera CE, es específico y propio de la Comunidad Autónoma ahí contemplada y, por tanto, un régimen financiero específico, de otra que no fuera la ahí contemplada, no podría aspirar a tener un régimen de concierto, sino, insistimos, un régimen basado en las fuentes señaladas en el art. 157.1, que no necesariamente respondiera a pautas generales”.

Un análisis conjunto de todos los estatutos cuyas reformas han sido aprobadas al momento de elaborar el presente trabajo proporciona las siguientes reflexiones, teniendo en cuenta las exigencias constitucionales:

En primer lugar, reconocen la necesidad de la existencia de una ley armonizadora, por lo que el desarrollo de sus competencias financieras se hará siempre de acuerdo con la Constitución Española, el Estatuto y la Ley Orgánica a que hace referencia el artículo 157.3 CE (LOFCA) (art. 67.3 Estatuto Valencia, 201.1 Estatuto Cataluña; 177.1 Estatuto Andalucía; 128 Estatuto Islas Baleares y 87.2 Estatuto Castilla y León).

Los Estatutos parten del actual sistema de diferenciación entre tributos cedidos con competencias normativas plenas o parciales y sólo el Estatuto de Cataluña recoge en las Disposiciones Adicionales octava, novena y décima una modificación del *status quo* actual que se concretaría en una nueva Ley de Cesión que, lógicamente, sería de aplicación a todas las CC.AA. (art. 73.2 Estatuto Valencia; 175.3 Estatuto Andalucía; 128.b) Estatuto Islas Baleares; 104.3 Estatuto Aragón y 84.b) Estatuto Castilla y León), en la que las más importantes novedades estriban en:

- Un incremento del porcentaje de cesión del IRPF: será del 50%, previéndose, asimismo, el aumento de las competencias normativas de la Comunidad en dicho Impuesto.
- Asimismo, en la mencionada nueva Ley de Cesión, habrá de reconocerse un porcentaje de cesión del 58% en el rendimiento de los Impuestos Especiales.
- Por último, un porcentaje de cesión del 50% del rendimiento del IVA.

En los Estatutos se hace referencia a la posibilidad de crear entes (Servicio Tributario Valenciano; Agencia Tributaria de Andalucía; Agencia Tributaria de Cataluña; Agencia Tributaria de las Islas Baleares; Agencia Tributaria de Aragón) que se hagan cargo directamente de la gestión de los tributos propios o cedidos totalmente. Asimismo se hace referencia a la constitución, en el plazo de dos años, de un Consorcio que pudiera constituir el germen de una denominada Administración Tributaria de Cataluña (art. 204 Estatuto de Cataluña); a similares organismos se refieren los artículos 178.2 Estatuto de Andalucía y, aunque de un modo menos preciso, el artículo 75.3 Estatuto de Valencia, también el artículo 133 del Estatuto de las Islas Baleares así como el artículo 106.4 del Estatuto de Aragón.

El segundo pilar del sistema, no es sino el modo de verificarse el principio de solidaridad. Los Estatutos han hecho referencia a esta cuestión, siendo la más precisa la que se encuentra recogida en el Estatuto de Cataluña, en su artículo 206.3, en el que se hacen dos afirmaciones de suma importancia.

En primer lugar, se hará eco de lo establecido en el artículo 158.3 de la Constitución Española, al referirse a un nivel similar en el conjunto del Estado en la prestación de los servicios esenciales, es decir, educación, sanidad y otros servicios esenciales del Estado del bienestar. Entre las variables a tener en cuenta se hará referencia a la necesidad de que todas las CC.AA. del Estado lleven a cabo un esfuerzo similar.

La segunda afirmación es breve aunque sumamente relevante: los mecanismos de nivelación y solidaridad serán fijados por el Estado.

La determinación de los requisitos de ponderación de la equidad no son muy diversos de los que actualmente se establecen a fin de repartir el Fondo de Suficiencia; se hablará en el artículo 206.6 del Estatuto de Cataluña de población, rectificadora por los costes diferenciales y por variables demográficas, por el porcentaje de población inmigrante, densidad de población, dimensión de los núcleos urbanos, etc., siendo en este aspecto menos preciso el Estatuto de Andalucía en su artículo 180.6 y 180.7.

A continuación se estudian de manera global los Estatutos de autonomía cuyas reformas han sido aprobadas al momento de elaborar el presente trabajo en el periodo renovador iniciado en 2005.

La reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, se regula mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; el citado texto normativo fija una posición clara respecto a la aceptación de que cualquier sistema de financiación autonómico que deba aplicarse debe tener su cobertura en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (artículo 67.3) y ser respetuoso con el principio de solidaridad territorial recogido en el artículo 138 de la Constitución.

En materia de gestión tributaria, el Estatuto de la Comunidad Valenciana vuelve a ser respetuoso con el modelo de financiación establecido en la LOFCA en cuanto a la multilateralidad en la negociación y generalidad en la aplicación del sistema de financiación, incluido el modelo de participación en la gestión realizada por la

Administración del Estado. Concretamente, a efectos de las competencias de gestión tributaria, el Estatuto diferencia entre la aplicación de los tributos propios de la Generalitat, encomendada al Servicio Tributario Valenciano (artículo 69.1), y aquellos tributos cuyo rendimiento esté cedido a la Generalitat Valenciana, donde el texto se limita a remitir a los términos fijados en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución en relación con las competencias normativas de gestión, liquidación, recaudación, inspección de los tributos y revisión de actos dictados en vía de gestión, todo ello sin perjuicio de los acuerdos de colaboración que puedan establecerse con la AEAT y siempre sometidos al alcance y condiciones de la cesión fijadas por la Ley.

En el artículo 69.3 se designa a la administración tributaria de la Comunidad Autónoma –el Servicio Tributario Valenciano– como responsable de desarrollar las funciones de aplicación de los tributos cedidos, siempre que la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución Española así lo dispusiese. El apartado 4 de ese mismo artículo recoge que en ausencia de esta atribución de competencias de gestión a la Comunidad Autónoma, desde el gobierno autonómico se fomentarán las medidas necesarias para fortalecer la colaboración con la AEAT. Esta asunción de la normativa del Estado en materia de financiación autonómica se expresa también respecto de la participación de la Generalitat en los órganos económico-administrativos del Estado. Así, en el último párrafo del artículo 69 del Estatuto de Autonomía se dispone esa participación “en los términos que establezca la legislación del Estado”, encargándose la Generalitat de fomentar las medidas oportunas para hacer efectiva la misma.

Por ello, según Lozano¹³, la opción adoptada por el Estatuto valenciano de supeditarse en toda su ordenación financiera a la LOFCA, mediante preceptos en blanco que contienen reiteradas remisiones a la misma, encierra una decisión de mantener el actual *status quo*.

El modelo de administración tributaria en el Estatuto de Autonomía de Cataluña se fija en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Establece dicho texto en su artículo 204 un modelo de descentralización máxima de la gestión tributaria. Para ello, se propone la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC), la cual deberá llevarse a cabo por Ley del Parlamento de esa Comunidad Autónoma. Esta Agencia dispondrá de plena capacidad y competencias de organización para gestionar, recaudar, li-

¹³ Vid. LOZANO SERRANO, C.: La Hacienda Autonómica en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía Valenciano de 2006.

quidar e inspeccionar todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como por delegación del Estado, de aquellos tributos cedidos totalmente a la Generalitat. Asimismo, se establece que la Agencia Tributaria de Cataluña podrá ejercer las mismas competencias en relación con el resto de tributos de titularidad estatal cuando la Generalitat reciba la delegación del Estado, a quien se reconoce el derecho originario de administración a través de la AEAT.

En el artículo 204.2 se establece que para desarrollar esta Agencia, en el plazo de dos años se constituirá un Consorcio o ente equivalente en el que participarán de forma paritaria la AEAT y la Agencia Tributaria de Cataluña, aclarando que dicho Consorcio podrá transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña. El mandato imperativo de creación del Consorcio con una composición paritaria entre la AEAT y la ATC ya supone una modificación de las competencias que originalmente posee el gobierno central en la administración del sistema tributario. La posibilidad, no concretada, de transformación de este Consorcio en la Administración Tributaria en Cataluña permite según Martínez-Vázquez¹⁴ ratificar el alcance de esta modificación, pues admite la asimilación inmediata de esta nueva estructura organizativa con el de una administración única representada por la rúbrica de la Administración Tributaria en Cataluña. Aunque no existe concreción sobre el funcionamiento de los órganos de gobierno ni del Consorcio ni de la Administración Tributaria en Cataluña, si es cierto que la AEAT estaría perdiendo desde la constitución del Consorcio su capacidad plena de administración de los impuestos estatales sobre los que actualmente tiene competencias, para pasar a un modelo organizativo de coadministración. La opción por esta alternativa de máxima descentralización se produce dentro de la tradicional reivindicación de relación bilateral entre el gobierno central y el gobierno de Cataluña.

La redacción dada al artículo 206 del Estatuto define, a juicio de Martínez-Vázquez, un modelo de financiación alternativo al de la LOFCA. Esto es así ya que, por un lado se establece una relación bilateral definitoria de derechos y obligaciones que excluye al resto de CC.AA. de cualquier proceso de negociación del sistema, y por otro, en la medida en que se condiciona implícitamente la participación de la Generalitat en la financiación del Estado al exigir que su participación en los rendimientos de los tributos cedidos se fije teniendo en cuenta sus servicios y competencias asumidas, así como la garantía del Estado de que la aplicación de los mecanismos de nivelación no alteren la posición relativa de Cataluña respecto del resto de CC.AA.

¹⁴ Vid. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y ONRUBIA FERNÁNDEZ, J.: *La gestión tributaria en los países federales: reflexiones sobre el proceso de reforma abierto en España*.

Ciertamente, el Estatuto de Autonomía de Cataluña plantea de forma abierta un profundo cambio en la filosofía del sistema. El texto introduce dos importantes novedades en relación con el actual sistema de financiación. La primera es un considerable avance en el grado de autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal de las regiones, que se instrumenta a través de un aumento muy significativo en los porcentajes de cesión de los grandes impuestos estatales y en las competencias normativas que sobre éstos ejercen las Comunidades Autónomas. El segundo es un cambio cualitativo en la filosofía que ha orientado hasta ahora el diseño del sistema de financiación: de un sistema pactado multilateralmente y orientado, al menos en principio, a la nivelación total de la capacidad de prestación de servicios de las Administraciones regionales, se pasaría a un sistema con un objetivo de nivelación parcial, con ciertos componentes de bilateralidad y con restricciones al grado de redistribución interterritorial.

De la lectura del artículo 210 del Estatuto se desprende que la bilateralidad que determina el modelo establecido convierte la Comisión Mixta de Coordinación para la Gestión Tributaria del artículo 64 de la Ley de 2001 (contemplada como órgano colegiado de participación de las CC.AA. en la AEAT) en la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, aunque con unas potestades más amplias, en consonancia con el sistema de financiación establecido en el Estatuto.

Por lo que respecta al Estatuto de Autonomía de Andalucía, el artículo 183.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone lo siguiente: “Andalucía, atendiendo a sus intereses en materia de financiación autonómica en el modo y formas previstos en el artículo 184 –que regula la Comisión Mixta Estado-Andalucía–, y siempre con respeto a la Constitución, el contenido del Estatuto de Autonomía y a la Ley Orgánica prevista en el artículo 157 de la Constitución (LOFCA), así como a los principios que deben asegurar que Andalucía dispondrá de los recursos necesarios para atender de forma estable y permanente el desarrollo y ejecución de sus competencias para que quede garantizado el principio de igualdad de acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español”. A juicio de Martínez-Vázquez, en este artículo subyace el reconocimiento del nuevo escenario de ruptura del sistema de financiación común para todas las CC.AA. de régimen común introducido con la aprobación del Estatuto de Cataluña, sin bien, la previsible incompatibilidad de este modelo asimétrico con el equilibrio financiero global ayuda a entender la cláusula de no discriminación con la que se cierra el apartado 2 del artículo 175.

En cuanto al modelo de administración tributaria, el artículo 181, bajo la rúbrica “Organización en materia tributaria”, establece de manera poco concreta que “La organización de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia tributaria adoptará la forma que mejor responda a los principios previstos con carácter general en la Constitución y en el presente Estatuto, velando especialmente por la aplicación efectiva de los recursos a su cargo y luchando contra el fraude fiscal”. El apartado 2 del mismo artículo expresa con claridad que por Ley se creará una Agencia Tributaria a la que se encomendará la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios, así como, por delegación del Estado de los tributos estatales totalmente cedidos a la Junta de Andalucía. También, siguiendo en parte la redacción del artículo 204¹⁵ del Estatuto de Cataluña se dispone que en relación con los demás impuestos cedidos gestionados por la Administración Tributaria del Estado en Andalucía podrá establecerse un régimen de colaboración para su gestión compartida cuando así lo exija la naturaleza del tributo, constituyéndose en el ámbito de la Comunidad Autónoma a tal efecto un Consorcio con participación paritaria de la AEAT y de la Comunidad Autónoma.

En el artículo 183.7 se pone de manifiesto la relevancia de las relaciones tributarias entre Andalucía y el resto de CC.AA., reconociéndose su carácter multilateral y fijando como instrumento para su desarrollo el Consejo de Política Fiscal y Financiera, especialmente en las materias que afecten a la determinación del sistema general de financiación.

Por último, vamos a detenernos en la disposición adicional segunda del Estatuto Andaluz, que ha dado lugar en Andalucía a reivindicaciones en torno a lo que se ha llamado “deuda histórica”¹⁶. El apartado 1 del precepto dice así: “1. La disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, determinó que los Presupuestos Generales del Estado debían consignar, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales

¹⁵ El artículo dispone en los apartados 1 y 2 lo siguiente: “1. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña. 2. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de los demás impuestos del Estado recaudados en Cataluña corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que la Generalitat pueda recibir de éste, y de la colaboración que pueda establecerse especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo”.

¹⁶ La Disposición Adicional Segunda del Estatuto de 1981 decía: “1. Dadas las circunstancias socio-económicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo. 2. Los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales serán fijados para cada ejercicio por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma a que se hace referencia en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Sexta”.

de financiación, unas asignaciones complementarias para hacer frente a las circunstancias socio-económicas de Andalucía”.

La inclusión de estas asignaciones en el Estatuto de 1981 refleja la existencia del desequilibrio horizontal que aquejaba a la región andaluza, como consecuencia de su menor capacidad fiscal –provocada por diferencias de renta, riqueza y estructura económica en general–, y en sus amplias necesidades de gasto –se trata de la región con mayor población–.

El incumplimiento de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de 1981 ha sido uno de los motivos de inconstitucionalidad alegados por el Parlamento Andaluz¹⁷ para impugnar el artículo 85 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y las cuantías fijadas en la sección 32.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2007, de 18 de enero, vino a desestimar el recurso presentado. Dicho recurso se basó en dos argumentos: el primero, que se había tomado como base para la financiación autonómica el censo de 1991 y no el actualizado de 1995 (mayor) y el segundo la no inclusión de una partida para pagar la “deuda histórica” con Andalucía. El primer argumento fue desestimado por entender el Tribunal que “no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria” y porque “no puede apreciarse que carezca de toda justificación razonable la opción del legislador, ya que, aun cuando pueda discreparse de ella, no cabe duda de que no responde a capricho o mero voluntarismo, al ser consecuencia de la inexistencia, en el momento de aprobarse el nuevo sistema de financiación, de un censo oficial diferente”. Según el Tribunal la utilización del censo de 1991 “entra dentro del margen de configuración del que goza el legislador en ese ámbito”.

En relación con el segundo argumento el Tribunal concreta en su Fundamento Jurídico 11 que “el problema que se somete a nuestra consideración desde esta última perspectiva no es si la cuantía consignada en la Ley de presupuestos es o no suficiente para atender la necesaria, en su caso, nivelación de servicios públicos fundamentales, ni tampoco si la misma ha sido o no efectivamente liquidada, sino única y exclusivamente si las asignaciones a las que hace referencia el artículo 15 LOFCA (y que el parlamento recurrente reconoce expresamente que han sido consignadas en el instrumento presupuestario correspondiente al ejercicio 1998)

¹⁷ Véase el escrito del recurso de inconstitucionalidad en el BOPA, núm. 206, 17 de abril de 1998, pp. 12.567-12.577.

son algo distinto de aquéllas a las que se refiere la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, habida cuenta de que no existe reconocimiento o consignación de cantidad alguna al amparo de esta última disposición estatutaria en la citada Ley 65/1997”.

El Tribunal Constitucional reconoce la “legitimidad constitucional” de las asignaciones complementarias previstas en la disposición adicional segunda como un instrumento “excepcional” para la consecución de un nivel mínimo en la prestación de determinados servicios en Andalucía. Ahora bien, matiza que “no puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico”. En tercer lugar, el Tribunal advierte que si bien la decisión de establecer dicha dotación le corresponde al Estado “su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que, como hemos afirmado en un caso que presenta alguna similitud con el ahora sometido a nuestro enjuiciamiento, “obliga a todos”, y que impone que el Gobierno deba “extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta”. (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4.º).

Los siguientes apartados de la disposición adicional segunda del Estatuto de Andalucía establecen lo siguiente:

“2. La Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el Acuerdo suscrito entre la Administración del Estado y la citada Comunidad Autónoma, percibiendo esta última un anticipo a cuenta de las citadas asignaciones.

En dicho Acuerdo se recogía la existencia de un acuerdo parcial sobre una posible metodología a emplear en la determinación de los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales a que se refiere el apartado anterior.

3. En el caso de que, a la fecha de aprobación del presente Estatuto, no hayan sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías derivadas de lo señalado en el apartado anterior, la Comisión Mixta establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva del mismo. En este supuesto, la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto.

4. En el procedimiento establecido en el apartado anterior, la Administración General del Estado podrá otorgar anticipos a cuenta”.

La reforma operada en el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares a través de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, no renuncia a ciertas aspiraciones maximalistas de autogobierno respecto del sistema de financiación tributaria, sin bien, a diferencia de lo aprobado en el Estatuto de Cataluña, trata de hacerlas compatibles con la filosofía de globalidad del modelo de sistema de financiación definido en la LOFCA. Del contenido del texto, se desprende un cierto paralelismo con algunos artículos del Estatuto de Cataluña, sobre todo, a la hora de establecer la Comisión Mixta de Economía y Hacienda.

Esta Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y las Islas Baleares, regulada en el artículo 125 del Estatuto es definida también como el “órgano bilateral de relación entre ambas administraciones en materias fiscales y financieras”. Su composición es paritaria y su presidencia rotatoria anualmente. Por lo que respecta a sus funciones, el artículo 126 establece, con el mismo texto que en el caso catalán y andaluz, que éstas se ejercerán sin perjuicio de los acuerdos suscritos por el gobierno balear en esta materia con instituciones y organismos de carácter multilateral. El modelo de la Comisión Mixta sirve, en el caso presente, para articular la presencia de la Comunidad Autónoma en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El artículo 133 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares establece que se creará por una Ley del Parlamento regional la Agencia Tributaria de las Islas Baleares. Inicialmente tendrá competencias en la gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión de actos administrativos relacionados con los tributos propios de la Comunidad Autónoma. Por lo que respecta a los tributos de titularidad estatal cedidos completamente, se establece también esta competencia, reconociéndose su ejercicio “por delegación del Estado”. En línea con otros Estatutos (Estatuto de Cataluña y Estatuto de Andalucía), se establece la ampliación de la gestión a otras figuras de titularidad estatal, como los impuestos compartidos o cedidos parcialmente, aunque en este caso se remite al seno de la Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y las Islas Baleares. Para el resto de tributos recaudados en el territorio de la Comunidad Autónoma, pero fuera del modelo de financiación, se reconoce la competencia exclusiva de gestión de la AEAT, sin perjuicio de la posible delegación que pudiera establecerse. A tales efectos, el artículo 133.4 prevé que la Agencia Tributaria de las Islas Baleares y la AEAT podrán suscribir aquellos convenios de colaboración que se estimen pertinentes.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón se ini-

cia reconociendo el sometimiento de la autonomía financiera reconocida en la Constitución Española al propio Estatuto y a la LOFCA. Así, en el artículo 104 se establece una enumeración de los recursos de los que dispone la Comunidad Autónoma que replica prácticamente la incluida por la LOFCA.

En relación con la aplicación de los tributos propios y de aquellos cedidos totalmente por el Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón, en el artículo 106 del Estatuto se establece, en línea con lo recogido en la LOFCA, que su gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión corresponderá a la Comunidad Autónoma a través de su administración tributaria. En el caso de los tributos compartidos o cedidos parcialmente, asumirá la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los mismos “en su caso y de acuerdo con lo especificado en la ley que fije el alcance y condiciones de la cesión”.

El diseño de la administración tributaria autonómica queda en manos del Parlamento regional (las Cortes de Aragón) que mediante Ley podrá crear una “Agencia Tributaria de Aragón”. En cuanto a la necesidad de coordinación entre administraciones tributarias, el artículo 106.4 dispone que la AEAT y la Comunidad Autónoma de Aragón fomentarán los medios de colaboración y coordinación que se estimen precisos. El apartado 5 de este mismo precepto se establece que con el propósito de desarrollar estas relaciones entre la administración central y autonómica, se prevé la constitución mediante concierto con el Estado de una nueva organización común en la que participarán de forma paritaria al AEAT y la Administración Tributaria de Aragón.

El Estatuto de Aragón también recoge, en su artículo 109, la creación de una Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, definida como el órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en las materias sobre financiación autonómica y, expresando su respeto al marco establecido en la LOFCA.

El modelo de administración tributaria fijado en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, recogido en la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, comienza con el ejercicio de la autonomía financiera conforme a lo previsto en la Constitución, en el propio Estatuto y en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución.

En cuanto a las competencias normativas y las competencias de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuyo rendimiento esté cedido

a la Comunidad Autónoma, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión de dichos tributos, éstas se ejercerán en los términos fijados en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración del Estado en el ámbito establecido por la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión (artículo 86). El apartado segundo de este mismo precepto establece que las funciones de aplicación de los tributos propios de la Comunidad y las que, en el marco de la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución Española, se atribuyan a la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos, total o parcialmente, serán ejercidas por los órganos o entes públicos que la Comunidad establezca en cada momento.

Así, en el último apartado del artículo 86 se dispone que a tal fin, se podrá crear por Ley de Cortes un organismo con personalidad jurídica propia para la gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión de los tributos propios y cedidos. En todo caso, la Administración Tributaria del Estado y la de la Comunidad fomentarán los medios de colaboración y coordinación que consideren oportunos, en especial cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

En general, el texto del Estatuto de la Comunidad de Castilla y León al igual que el Estatuto de la Comunidad Valenciana fijan una posición clara desde el principio respecto a la aceptación de que cualquier sistema de financiación autonómico que deba aplicarse debe tener su cobertura en la LOFCA y ser respetuoso con el principio de solidaridad territorial recogido en el artículo 138 de la Constitución.

Para finalizar este apartado se realiza un breve repaso de los sistemas de financiación existentes en algunos países federales. La falta de revisión de los criterios de distribución de los recursos entre los niveles de gobierno, característica del sistema español, contrasta con la existencia de reglas precisas para la actualización de los mismos en la mayor parte de los países con estructuras descentralizadas de poder.

Así, por ejemplo, en Alemania los ajustes de financiación derivados de aumentos en las competencias de gasto de los Länders se llevan a cabo mediante una revisión de la participación regional en los rendimientos del IVA. En el caso de Canadá, sin embargo, el importante peso que tiene el principio de autonomía en la arquitectura del sistema de financiación provincial, junto con la existencia de impuestos verdaderamente compartidos, hace que la evolución del desequilibrio vertical esté vinculada a la tasa de crecimiento de las transferencias que la Federa-

ción distribuye entre las provincias que, en los últimos años, ha estado vinculada al incremento del Producto Nacional Bruto.

Por su parte, el modelo de financiación de los estados australianos está fuertemente basado en las transferencias federales, que cumplen el objetivo de corregir el desequilibrio vertical y de nivelar el nivel de servicios públicos a lo largo de todo el territorio nacional de manera simultánea. Ahora bien, recientemente se ha producido una reforma fiscal que ha otorgado un mayor nivel de participación de los estados en la fijación de la cuantía de los ingresos a distribuir a través de estas transferencias. Concretamente, la totalidad del rendimiento del impuesto federal sobre las ventas de bienes y servicios, de reciente creación, se destina a cubrir los desequilibrios verticales y horizontales, con la importante novedad de que los estados, de común acuerdo, pueden solicitar a la Federación que incremente los tipos impositivos de esta figura tributaria, cuando consideren que la evolución de sus gastos no podrá ser cubierta con los ingresos hasta ahora disponibles.

Las transferencias de nivelación de la República Federal de Alemania se calculan cada ejercicio presupuestario según los recursos tributarios y la población de cada Land.

En el caso de Canadá, hasta periodos recientes el fondo federal de nivelación se recalculaba cada año a partir de los ingresos teóricos provinciales por habitante. Sin embargo, en los últimos ejercicios el gobierno federal ha introducido un grado notable de discrecionalidad en la distribución de esta transferencia, que ha dejado de estar tan vinculada a la evolución de la capacidad fiscal y se calcula a partir de lo que venían percibiendo las provincias en los años anteriores. En cualquier caso, la Federación garantiza una transferencia por habitante determinada, lo que permite tener en cuenta los cambios demográficos y las necesidades de gasto. Australia, que cuenta con el sistema de nivelación más sofisticado y complejo, calcula quinquenalmente las necesidades de gasto relativas de cada territorio, que se emplean a continuación para la distribución de la transferencia.

Así pues, parece necesario incorporar mecanismos de ajuste periódicos que permitan tener en cuenta la desigual evolución de los ingresos tributarios y de las necesidades de gastos de los gobiernos central y subcentrales. La elasticidad de los ingresos regionales constituye un elemento clave en la elección de la tasa de actualización de las transferencias federales, si se quiere cubrir de forma adecuada el desequilibrio vertical. Además, las asimetrías en el crecimiento económico y la población deben incorporarse al cálculo de las subvenciones de nivelación para poder corregir correctamente los desequilibrios horizontales.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS REFORMAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE VALENCIA, CATALUÑA, ANDALUCÍA, ISLAS BALEARES, ARAGÓN Y CASTILLA Y LEÓN (I)

ESTADUTO DE AUTONOMÍA DE VALENCIA	ESTADUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA	ESTADUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA	ESTADUTO DE AUTONOMÍA DE BALEARES	ESTADUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN	ESTADUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN
<p>- Colaboración mediante convenios Estado-Generalitat-CC.AA.</p>	<p>- Creación de una Comisión bilateral Estado-Generalitat como órgano de participación de las Generalitat en políticas estatales.</p> <p>- Colaboración mediante mecanismos multilaterales. Posibilidad de desvinculación de los acuerdos.</p> <p>- Colaboración mediante convenios Estado-Generalitat.</p> <p>- Colaboración horizontal: convenios, proyectos, planes, acuerdos y órganos.</p>	<p>- Previsión de crear una Comisión bilateral Junta de Andalucía-Estado.</p> <p>- Colaboración mediante mecanismos multilaterales.</p> <p>- Participación en la planificación de la actividad económica de acuerdo con art. 131 CE.</p> <p>- Convenios y acuerdos de cooperación con otras CC.AA.</p>	<p>- Referencia a los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado en asuntos de interés específico.</p> <p>- Suscripción de convenios con otras CC.AA. en materia de prestación y gestión de servicios propios de la CC.AA.</p>	<p>- Previsión de una Comisión bilateral de cooperación Aragón-Estado.</p> <p>- Colaboración con el Estado mediante mecanismos bilaterales o multilaterales.</p> <p>- Relaciones de colaboración. Puede suscribir convenios con otras CC.AA.</p>	<p>- Colaboración mediante convenios Estado-Comunidad de Castilla y León-CC.AA.</p>
<p>- Las competencias normativas de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuyos rendimientos se hayan cedido se llevará a cabo en los términos fijados en la Ley Orgánica prevista en el art. 137.3 CE.</p>	<p>- Creación de una Agencia Tributaria de Cataluña por Ley del Parlamento, a la que corresponde la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat y, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat.</p> <p>- En el plazo de dos años debe constituirse un consorcio o ente equivalente con participación paritaria de la AEAT y AIC.</p> <p>- La Agencia Tributaria de Cataluña puede ejercer por delegación de las funciones de gestión tributaria en relación con los tributos locales.</p>	<p>- Creación de una Agencia Tributaria de Andalucía a la que se encargará la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos propios así como de los tributos estatales totalmente cedidos por el Estado a la Junta de Andalucía, en dicho caso en los términos fijados en la LOFCA y en las leyes de cesión.</p> <p>- Debe constituirse un consorcio de participación paritaria de la Administración Tributaria Estatal y de la CC.AA.</p> <p>- La Agencia Tributaria de Andalucía puede ejercer por delegación de las funciones de gestión tributaria en relación con los tributos locales.</p>	<p>- Creación de una Agencia Tributaria. La Comisión Mixta de Economía decidirá los tributos cedidos sobre los que corresponde a la Agencia la gestión, recaudación e inspección.</p>	<p>- Creación de una Agencia Tributaria de Aragón mediante Ley de las Cortes de Aragón. Corresponde a la CC.AA. la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de sus propios tributos y de los cedidos totalmente por el Estado de conformidad con la Ley de Cesión.</p>	<p>- Las competencias normativas de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuyos rendimientos se hayan cedido se llevará a cabo en los términos fijados en la Ley Orgánica prevista en el art. 137.3 CE.</p>
<p>RELACIONES CON EL ESTADO Y CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</p>	<p>MECANISMOS DE COOPERACIÓN BILATERALES Y MULTILATERALES</p>	<p>AGENCIA TRIBUTARIA PROPIA</p>	<p>FINANCIACIÓN I</p>		

Fuente: Instituto de Estudios Autonómicos de Cataluña (diciembre 2007) y elaboración propia.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS REFORMAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE VALENCIA, CATALUÑA, ANDALUCÍA, ISLAS BALEARES, ARAGÓN Y CASTILLA Y LEÓN (II)

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE VALENCIA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ISLAS BALEARES	ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN	ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN
<p>- La Comisión Mixta de Transferencias (creada en DT 1ª) debe establecer el alcance y condiciones de la cesión.</p> <p>- Prevé la cesión a la Generalitat del rendimiento de una extensa relación de impuestos en los porcentajes que se determinen por la legislación estatal.</p>	<p>- La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma es el órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad en el ámbito de la financiación autonómica.</p> <p>- La Comisión Mixta (art. 181) fijará el alcance y condiciones de la cesión.</p> <p>- Prevé la cesión a la CC.AA. De una extensa relación de impuestos con la capacidad normativa y en los términos que se establezcan en la LOFCA.</p>	<p>- La Comisión Mixta de Economía y Hacienda (art. 125 y 126) realizará, entre otras, las funciones de estudio y análisis del alcance y las condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal.</p> <p>- Prevé la cesión a la Generalitat del rendimiento de una extensa relación de impuestos. (DA 4ª)</p> <p>- Mientras las Cortes Generales no aprueben la modificación de la Ley del régimen especial de las Islas Baleares y en un plazo no superior a 7 años, la inversión del Estado se establecerá atendiendo a la inversión mediana per cápita efectuada en las CC.AA. de régimen común, teniendo en cuenta los hechos diferenciales y excepcionales de las Islas Baleares. (DT 9ª)</p>	<p>- La Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros es el órgano bilateral sobre financiación autonómica, dentro del marco de la LOFCA.</p> <p>- Se prevé la suscripción de un acuerdo bilateral entre la Administración General del Estado y la C.C.AA. formalizado en Comisión Mixta que podrá ser revisado periódicamente de forma conjunta. Deberá tener en cuenta el esfuerzo fiscal de Aragón y atenderá singularmente los criterios de corresponsabilidad fiscal y de solidaridad interterritorial.</p> <p>- Incluye relación de Tributos cedidos (DA 2ª)</p> <p>- La CC.AA. participa en el rendimiento de los tributos estatales cedidos a Aragón: a) Tributos cedidos totalmente, corresponde a la Comunidad la totalidad de los rendimientos y la capacidad normativa en relación con la fijación del tipo impositivo, las exenciones, las reducciones y las bonificaciones sobre la base imponible; b) Tributos cedidos parcialmente, la Comunidad Autónoma participará en los rendimientos y tendrá la capacidad normativa que fije la LOFCA o la respectiva ley de cesión de tributos.</p>	<p>- La Comisión Mixta de Transferencias (creada en DT 1ª) debe establecer el alcance y condiciones de la cesión.</p>	
FINANCIACIÓN II					
CRITERIOS DE FINANCIACIÓN Y CESIÓN DE TRIBUTOS					

Fuente: Instituto de Estudios Autonómicos de Cataluña (diciembre 2007) y elaboración propia.

V | CONTRAPOSICIÓN NIVEL DE ENDEUDAMIENTO Y NIVEL DE AUTONOMÍA FINANCIERA

Los distintos niveles de renta de las Comunidades constituyen el origen principal de sus diferencias de capacidad fiscal. Las diferencias de capacidad fiscal entre Comunidades Autónomas resultarán menores cuanto más se basen sus recursos en la imposición indirecta. En este sentido, es importante subrayar que hasta ahora el peso de los impuestos indirectos en la cesta de tributos cedidos o compartidos es escaso y su importancia es pequeña en relación con el volumen total de ingresos de las Comunidades y que esta circunstancia debe ser revisada, tanto para limitar las diferencias entre las mismas como para ampliar sustancialmente el volumen de sus recursos tributarios.

Por otra parte, para que la evolución de los ingresos de las Haciendas estatal y autonómica no sea muy dispar y que ambas tengan similar capacidad de distribución de la carga tributaria entre sus contribuyentes, parece conveniente que los distintos tributos tengan un peso similar en la cesta de figuras que utilizan ambos niveles de gobierno.

La importancia de los gastos que deben ser financiados obliga a considerar amplias descentralizaciones de las principales figuras tributarias para conseguir este objetivo. A título ilustrativo, si se estiman los recursos asociados a una cesión a las Comunidades Autónomas del 33,30% de IRPE, 45% de IVA y 45% de los Impuestos Especiales se obtiene una financiación tributaria capaz de proporcionar suficiencia financiera a las Comunidades con mayor capacidad fiscal y, al mismo tiempo, se consigue que todas dependan sustancialmente de los ingresos tribu-

tarios recaudados en su territorio, lográndose un nivel de corresponsabilidad (o al menos de vinculación con los ingresos fiscales) mucho más alto que el hasta ahora existente.

Ahora bien, dadas las diferencias de capacidad fiscal, la mayoría de las Comunidades Autónomas no alcanzan sólo por esta vía los recursos financieros suficientes para atender a todas sus necesidades. Para que todas ellas puedan *converger* a su correspondiente nivel de suficiencia (estimado de acuerdo con los indicadores de necesidad), es necesario elegir entre dos alternativas: el avance adicional en el terreno de la corresponsabilidad o el mantenimiento de un sistema de transferencias de nivelación.

La primera opción, una elevación de los niveles de responsabilidad fiscal de las regiones con menor capacidad, viene acompañada de la aparición de excesos de financiación en las Comunidades más ricas, cuya regularización obligaría a introducir en el modelo contribuciones de solidaridad. Esta alternativa no se ha considerado deseable, por entender que podría tener inconvenientes y que los niveles de descentralización tributaria propuestos son suficientes para que, en lo cuantitativo, la corresponsabilidad de los gobiernos regionales funcione. Obviamente, para que la *convergencia hacia la suficiencia* quede asegurada en todas las Comunidades Autónomas es necesario diseñar adecuadamente las correspondientes transferencias de nivelación, que constituyen una variante de la necesaria solidaridad interregional instrumentada verticalmente desde la Hacienda central y no horizontalmente como en el caso de un sistema generalizado de contribuciones de solidaridad.

Una buena definición del concepto de autonomía financiera podemos encontrarla en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas¹⁸ cuando establece que “la autonomía financiera a que se refiere la Constitución y la LOFCA tiene una doble dimensión. En primer lugar, la posibilidad de determinar tanto el volumen como la estructura del gasto público correspondiente y, en consecuencia, el nivel y la composición de los servicios públicos prestados, y, en segundo lugar, la autonomía financiera implica, igualmente, disponer de capacidad para fijar el volumen de los ingresos e influir en su patrón distributivo entre los ciudadanos”, fijando la autonomía en dos planos: el gasto y el ingreso, aunque algún sector doctrinal hace referencia a que la autonomía se proyecta sobre tres tipos de funciones: gasto público (competencia para la atención de sus propias necesidades), recursos públicos (competencia para la

¹⁸ Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, E. García de Enterría (coord.), Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 24.

organización de sus propios recursos), planificación y control (competencias presupuestarias y fiscalizadoras).

Sin embargo, la doble vertiente de ingreso y gasto del principio de autonomía financiera no ha sido algo admitido desde el principio en el desarrollo autonómico. Desde el comienzo del proceso descentralizador no ha habido dudas sobre la proyección del principio a la faceta del gasto, ya que su negación implicaría la negación de la autonomía política, pero en la faceta de los ingresos la doctrina se dividió en dos sectores: aquellos que propugnaban que bastaba con la existencia de una serie de ingresos estables y seguros, y los que defendían la necesidad de que las CC.AA. determinarán la cuantía y la composición y estructura de sus ingresos. En un primer momento, en la práctica, se optó por la primera de las teorías: plena autonomía en el gasto pero los ingresos, casi en su totalidad, vinculados a transferencia de los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, a medida que las transferencias se fueron consolidando, los problemas de la postura adoptada empezaron a aparecer y dieron lugar al debate de la corresponsabilidad fiscal.

En los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de “corresponsabilidad fiscal” y conectada, no solo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público. Si acudimos al último modelo de financiación, correspondiente al quinquenio 1997-2001 se puede comprobar cómo se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador estatal de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a una nueva estructura del sistema tributario que haga a las CC.AA. “corresponsables” del mismo. Concepto éste el de la “corresponsabilidad fiscal”, que no solo constituye la idea fundamental de dicho modelo sino que además se erige en el objetivo a conseguir en los futuros modelos de financiación.

Sin embargo, es necesario señalar que el principio de corresponsabilidad fiscal deriva directamente del de autonomía financiera¹⁹. Este principio pretende que

¹⁹ Otra opinión mantiene Sánchez Sánchez en *La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*, Pamplona, Aranzadi, 1997, pp. 206-210, para el que “corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera se desenvuelven, pensamos, en planos diferentes. La primera [...] se construye desde la disciplina económica, en base a postulados fundamentalmente normativos. El principio de autonomía financiera, por el contrario, debe ser analizado desde la vertiente jurídico-positiva [...]. Existen, por tanto, diferencias importantes entre corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera. La primera implica no sólo la disponibilidad de ingresos propios de las haciendas regionales, sino también la efectiva utilización de tales recursos”.

los gastos realizados por una Comunidad Autónoma se financien con los ingresos tributarios decididos por esa Comunidad Autónoma, procedentes de su territorio y de sus ciudadanos, de modo que los ciudadanos perciban claramente la vinculación entre los tributos que soportan y los bienes y servicios que reciben a cambio. Pero para ello se hace necesario que las CC.AA. dispongan de los suficientes medios tributarios, con capacidades normativas suficientemente amplias, que le permitan el diseño de una determinada política tributaria, fijando el volumen, composición y distribución de los ingresos de una manera sistemática. Expresando el prefijo “co-“ una responsabilidad compartida por distintos niveles de gobierno, cosa que sucederá normalmente en el sistema autonómico, dado que la mayoría de recursos tanto en número como sobre todo cuantitativamente son compartidos con el gobierno central. Como señala Villarín Lagos la corresponsabilidad fiscal exige previamente responsabilidad fiscal²⁰.

En el siguiente cuadro puede observarse cómo las Comunidades Autónomas disponen de la mayor capacidad de gasto directo en el sector público español.

En % total	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Administración Central	24,10	24,00	23,20	24,10	22,10	22,10
Estado	20,70	20,70	19,90	20,90	18,90	18,60
Otros organismos	3,30	3,30	3,30	3,20	3,20	3,40
Administraciones Seguridad Social	29,30	30,40	29,40	29,00	29,10	28,80
Cómunidades Autónomas	33,80	32,50	34,10	34,40	36,00	35,80
Corporaciones Locales	12,80	13,10	13,40	12,60	12,80	13,30
Total gasto de las Administraciones Públicas	100,00	100,00	100,10	100,10	100,00	100,00

El análisis del concepto de necesidades de gasto de los gobiernos subcentrales en su conjunto, con el objetivo de distribuir los ingresos públicos entre los distintos niveles de gobierno, implica realizar una valoración del coste que tiene suministrar los servicios públicos que les han sido encomendados.

En el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas esta tarea se ha realizado mediante la cuantificación del denominado coste efectivo, que supone la

²⁰ VILLARÍN LAGOS, M.: *La cesión de impuestos estatales a las Comunidades Autónomas*, Valladolid, Lex Nova, 2000, pp. 175-176.

valoración del coste de mantener el suministro de los servicios al mismo nivel que los estaba prestando la Administración central antes de realizarse los traspasos. Esta cuestión ha dado lugar a una reivindicación permanente de más financiación por parte de las Comunidades Autónomas, alegando problemas de suficiencia debido a la evolución del coste de los servicios que les han sido transferidos. Esta reivindicación ha sido contestada por la Administración central, en la mayor parte de las ocasiones, con una aportación de financiación adicional.

Resulta interesante analizar si se están produciendo tensiones por el lado del gasto. Sobre este particular, la primera reivindicación a la que hay que hacer referencia guarda relación con los flujos migratorios y el incremento de la población total. En un plazo relativamente breve, las cifras de población nacional se han incrementado en varios millones de personas como se observa en la tabla adjunta, lo que ha incrementado la demanda y el uso de los servicios públicos. Concretamente el crecimiento de la población acumulado en el período 1999-2005 ha sido del 10,2% en el conjunto de comunidades de régimen común. Sin embargo, no se puede olvidar que ésta es una circunstancia que afecta tanto a los servicios prestados por las CC.AA. como a los gestionados por la Administración Central.

POBLACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN

Población total		Tasa de crecimiento (%)
1999	37.433.077	-
2000	37.715.934	0,756
2001	38.314.618	1,587
2002	39.014.649	1,827
2003	39.883.256	2,226
2004	40.355.001	1,183
2005	41.249.448	2,216
1999-2005		10,195

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón (INE).

Respecto a la propia evolución de la población nacional en las últimas décadas se ha producido un envejecimiento relativo notable que, junto al progresivo proceso de “medicalización” de la sociedad española, ha incrementado la demanda de servicios sanitarios en todas sus variantes (atención primaria, especializada, hospitalaria y farmacéutica).

La ausencia de estadísticas relativas a los costes de suministros de los servicios, así como la inexistencia de evidencia suficiente acerca del impacto del crecimiento demográfico sobre las arcas autonómicas, hacen difícil y complicado poder afirmar que las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas hayan crecido proporcionalmente más que las de la Administración General del Estado, circunstancia que podría justificar una aportación de recursos adicionales por parte de ésta en la futura reforma del sistema de financiación autonómica.

A continuación, se aborda la financiación total de las Comunidades Autónomas de régimen común conforme al análisis realizado por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial de la Dirección General de Cooperación Autonómica en el mes de abril de 2008.

La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía) se rige por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre. El modelo de financiación aprobado por esta Ley, que entró en vigor el día 1 de enero de 2002, tiene carácter integrador: el modelo integra los tres grandes bloques de competencias de las Comunidades Autónomas: el de competencias comunes (dentro del cual está la educación), el de asistencia sanitaria y, finalmente, el bloque de los servicios sociales (hasta 2001, estos dos últimos bloques se financiaban de forma específica).

Adicionalmente, se amplió el principio de corresponsabilidad fiscal: para posibilitar la financiación de las nuevas competencias dentro del modelo, se acordó la cesión parcial del IVA (en un 35 por 100) y de los Impuestos Especiales sobre la cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y labores de tabaco (estos últimos en un 40 por 100), además de la cesión del 100 por 100 de los Impuestos Especiales sobre la Electricidad, sobre Determinados Medios de Transporte y del nuevo Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

También se atribuyeron mayores competencias normativas a las Comunidades Autónomas sobre algunos de los impuestos cedidos (IRPF, Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, sobre Determinados Medios de Transporte y sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos). Por otra parte, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos prevé la posible aplicación de un tipo autonómico y con afectación de la recaudación a la financiación de la sanidad o de actuaciones medioambientales.

Se subraya la distinción entre tributos cedidos no sujetos a liquidación por parte de la Administración General del Estado (AGE) y los sujetos a liquidación por la AGE. Los primeros incluyen los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y Tributos sobre el Juego, así como las tasas afectas a los servicios traspasados. Se trata de tributos gestionados y recaudados directamente por las Comunidades Autónomas. Los Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Determinados Medios de Transporte y sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos son gestionados por la Agencia Estatal Tributaria (AEAT) por cuenta de las Comunidades Autónomas. La AEAT transfiere a cada Comunidad Autónoma mensualmente la recaudación producida en su territorio, teniendo la consideración de tributos cedidos no sujetos a liquidación.

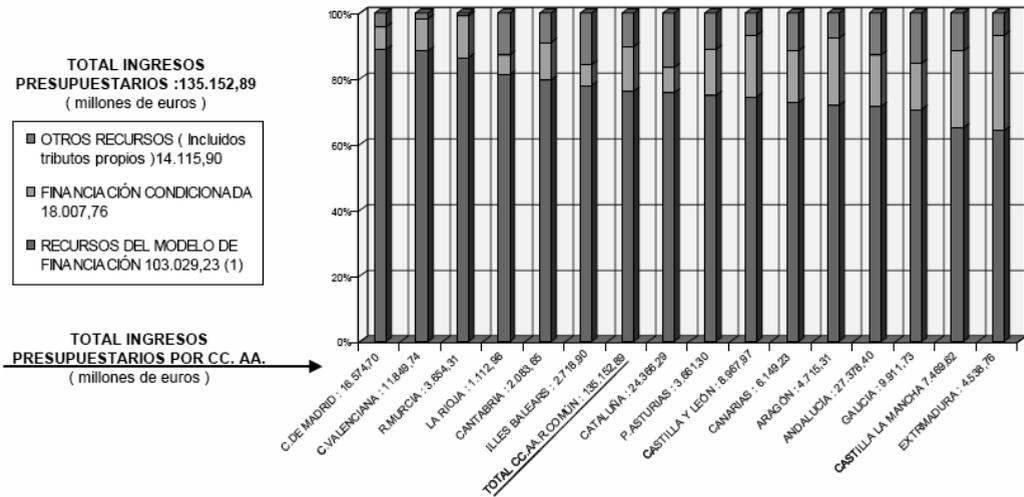
El resto de tributos cedidos están sujetos a liquidación por parte de la AGE: son transferidos en cada ejercicio desde la AGE a las Comunidades Autónomas mediante entregas a cuenta. Posteriormente, en el año en que se conoce el rendimiento definitivo de estos recursos, se practica la liquidación definitiva, procediéndose a satisfacer la diferencia entre dichos valores definitivos y los importes de las entregas a cuenta percibidos. Hasta la fecha, se han practicado las liquidaciones definitivas correspondientes a los ejercicios 2002, 2003, 2004 y 2005.

Por último, conviene considerar otro recurso, de naturaleza no tributaria, que se encuentra integrado en el vigente modelo de financiación: el Fondo de Suficiencia, como mecanismo de cierre del sistema de financiación. Su cálculo se realiza por la diferencia, en el año base 1999, entre las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma y la valoración de los recursos de naturaleza tributaria anteriormente señalados. A estos efectos, las Comunidades Autónomas reciben anualmente la cantidad establecida en dicho año base (1999), incrementada por el índice de evolución que experimente el ITE (Ingresos Tributarios del Estado) nacional, que se define como la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco. El Fondo de Suficiencia es el mecanismo de ajuste del modelo a los cambios que puedan producirse en las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas (por traspaso de servicios) o en los recursos (por nuevas cesiones de impuestos).

El modelo de financiación autonómica asume un peso muy significativo en el conjunto de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas. Prueba de ello es que, tal y como se refleja en el siguiente cuadro, el 76% de los ingresos pre-

supuestarios (presupuesto inicial) de las Comunidades Autónomas de régimen común provinieron en 2006 de recursos ubicados dentro del modelo. Por su parte, los ingresos provenientes de la financiación condicionada, de carácter finalista, representaron alrededor del 15% de los ingresos previstos por las Comunidades Autónomas de régimen común para 2006. En este conjunto se englobaría la financiación de origen comunitario (que representa el 6,3% de los recursos totales) y la derivada de la colaboración entre la AGE y las Comunidades.

**RECURSOS TOTALES EN LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN
(CRÉDITOS INICIALES) AÑO 2006**
(% de cada grupo de recursos en cada Comunidad Autónoma)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presupuestados del ejercicio
(1) El modelo de financiación prevé dos recursos de naturaleza condicionada: Fondo de Cohesión Sanitaria y Fondo de Programa de Ahorro e Incapacidad Temporal, que se han incluido por este carácter finalista en la Financiación Condicionada. Su escaso peso dentro del modelo de financiación no desvirtúa el análisis aquí reflejado.

Fuente: Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autónoma. *Financiación de las CC.AA. de régimen común*. Abril 2008.

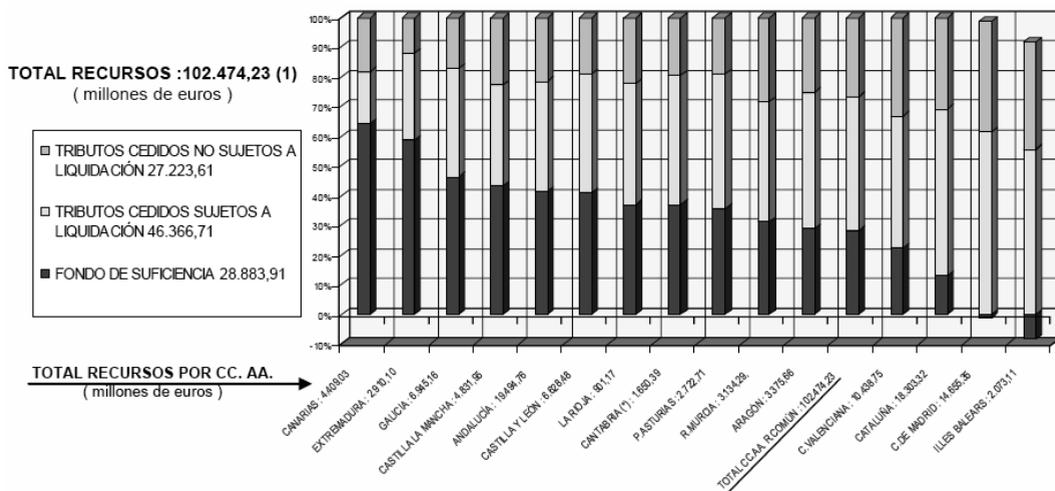
Comunidad por Comunidad, se observa la gran variedad de situaciones que se presentan en la composición de los recursos que financian a cada Comunidad. Por una parte, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana presentan una gran capacidad de financiación a partir de los recursos contemplados en el modelo de financiación, al representar más de un 88% en ambos casos el peso de los

recursos derivados del modelo en el conjunto de ingresos presupuestarios de cada Comunidad en 2006. El polo opuesto viene dado por Extremadura (64%), Castilla-La Mancha (65%) y, a más distancia, Galicia (70%), Andalucía y Aragón (ambas con un 71%). Estos datos se corresponden con la desigual capacidad tributaria (en lo relativo a los tributos encuadrados dentro del modelo de financiación) de las Comunidades, así como con el hecho de que estas últimas Comunidades son perceptoras de recursos por la vía de la financiación condicionada, especialmente fondos comunitarios y FCI.

Destaca la Comunidad Autónoma Balear dado que los ingresos de naturaleza tributaria que obtiene dentro del modelo de financiación son muy altos, convirtiéndose, de hecho, en la Comunidad con mayor capacidad tributaria, por encima de sus necesidades de financiación. Ello provoca que el Fondo de Suficiencia de esta Comunidad (como ocurre en la Comunidad de Madrid) sea negativo, lo que resta peso a los ingresos provenientes del modelo de financiación dentro de los ingresos presupuestados para 2006.

RECURSOS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN EN LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN (CRÉDITOS INICIALES) AÑO 2006

(% de cada grupo de recursos en cada Comunidad Autónoma)



(1) La diferencia con los 103.029,23 millones correspondientes al mismo concepto del gráfico 1, se debe a que no se han incluido los 556,00 millones de dotación de financiación sanitaria e insularidad.

Fuente: Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica. *Financiación de las CC.AA. de régimen común*. Abril 2008.

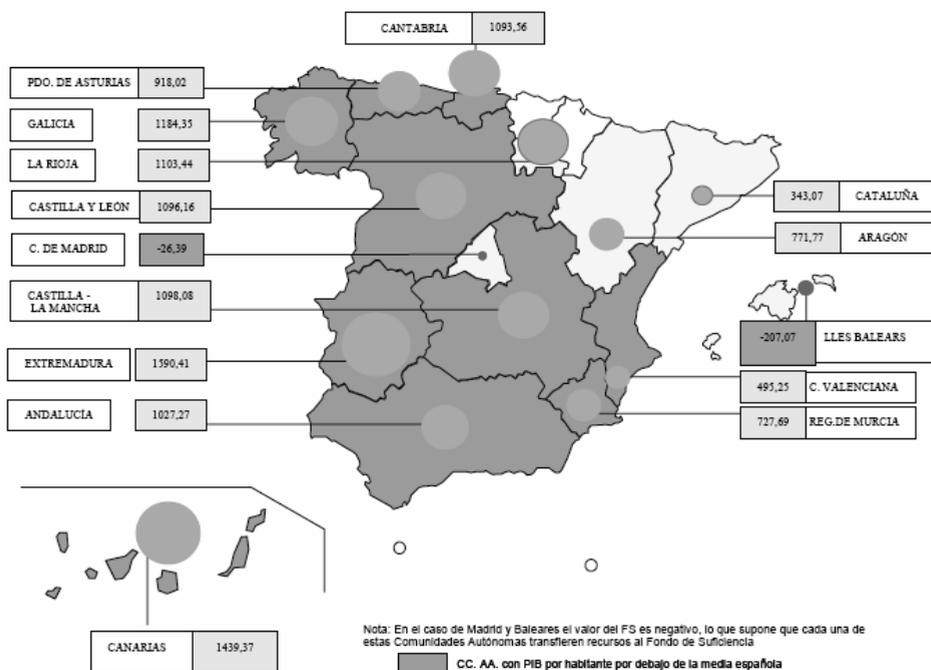
El gráfico anterior representa la diferente incidencia del modelo de financiación en las Comunidades Autónomas. La búsqueda de la reducción de las diferencias territoriales en los niveles de servicios públicos justifica la existencia del **Fondo de Suficiencia**, como mecanismo de cierre del modelo que pretende compensar a aquellas Comunidades por la diferencia entre sus necesidades de financiación y su capacidad tributaria. Por este motivo el Fondo de Suficiencia es muy reducido (o incluso negativo, como en el caso balear y madrileño) en aquellas Comunidades que gozan, según los parámetros del modelo, de mayor capacidad fiscal.

La Comunidad Autónoma Canarias es la que muestra un mayor grado de dependencia respecto al Fondo de Suficiencia, que representó, en 2005, más del 66% de los ingresos percibidos a partir del modelo de financiación. El caso canario es especial y deriva de su específico régimen fiscal dentro de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Las Comunidades Autónomas en cuyos ingresos debidos al modelo el Fondo de Suficiencia tiene un mayor peso son Extremadura (59,99% según liquidación de 2005, 58,61% según presupuestos iniciales 2006), Galicia (46,78% según liquidación de 2005), Castilla-La Mancha (44,76% según liquidación de 2005) y Andalucía (42,40% según liquidación de 2005). Que el Fondo de Suficiencia tenga un mayor peso en aquellas Comunidades Autónomas con menor PIB per cápita en 2006 responde, pues, a un propósito de nivelación en la prestación de servicios públicos entre los diferentes territorios.

En el mapa que se muestra a continuación, puede apreciarse la importancia que en términos de euros por habitante posee el Fondo de Suficiencia para una gran parte de las Comunidades Autónomas, con especial incidencia para aquellas Comunidades Autónomas con una menor capacidad tributaria.

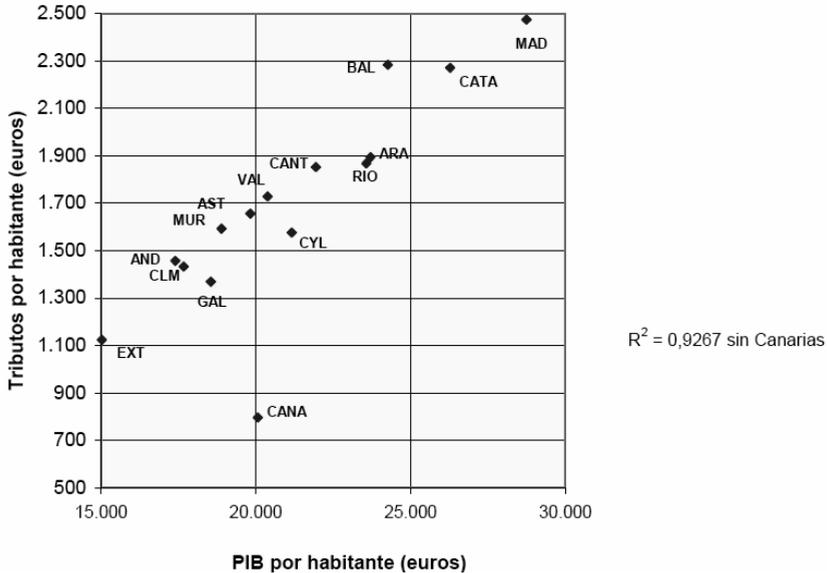
FONDO DE SUFICIENCIA EN CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN 2006 (CRÉDITOS INICIALES) (Euros por habitante)



Fuente: Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica. *Financiación de las CC.AA. de régimen común*. Abril 2008.

El siguiente gráfico muestra la estrecha relación entre tributos por habitante y PIB por habitante. Si exceptuamos a Canarias del análisis, por razón de la especificidad de su régimen tributario, tal y como quedó expuesto más arriba, el cálculo del coeficiente de determinación –cuyo valor se mueve entre 0 y 1– muestra el importante grado de intensidad de la relación entre carga tributaria por habitante y PIB por habitante.

RELACION ENTRE TRIBUTOS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y PIB POR HABITANTE. AÑO 2006



Fuente: Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica. Financiación de las CC.AA. de régimen común. Abril 2008.

El Fondo de Suficiencia incide en la solidaridad interterritorial, compensando la menor capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas con menor renta per cápita. La reducción en las diferencias interterritoriales debida a la incidencia de este Fondo es significativa.

La diferente evolución de los recursos del Sistema de financiación está relacionada con el debate sobre si la financiación debe tener el mismo comportamiento que la evolución de la población. Esta discusión, desde el punto de vista de la Administración General del Estado tiene una limitación: la evolución de los recursos del Estado. La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas pueden ser socios y participar en calida de tal en los recursos del Sistema, pero la Administración General del Estado no puede garantizar un crecimiento de los recursos a disposición de las Comunidades Autónomas paralelo al crecimiento de la población si el crecimiento de los recursos del Estado no mantiene dicho paralelismo.

En cuanto a los recursos de naturaleza tributaria del modelo de financiación, la característica generalizada es el mayor peso de los tributos sujetos a liquidación por parte de la AGE en comparación con los tributos cedidos y no sujetos a liquidación. Tal y como queda reflejado en el siguiente cuadro, los ingresos tributarios provenientes de tributos sujetos a liquidación supusieron, en 2006 (créditos iniciales), el 45% de los recursos totales del modelo, frente al 26,4% correspondiente a los tributos no sujetos a liquidación. Estos datos se corresponden con la media registrada durante los ejercicios de los que se dispone de liquidación (2002-2005), que arrojan cifras del 46,5% y el 22,5%, respectivamente.

RECURSOS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. DE RÉGIMEN COMÚN POR FIGURAS TRIBUTARIAS, CON FONDO DE SUFICIENCIA. AÑO 2006 (CRÉDITOS INICIALES)

(Millones de euros)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Tributos cedidos sujetos a liquidación			Tributos cedidos no sujetos a liquidación				Recursos no tributarios		Total Recursos
	IRPF (con capacidad normativa)	IVA	II.EE. Gestionados (*)	Impuesto determinados medios de transporte	Venta minorista de determinados hidrocarburos	Antiguos Tributos Cedidos Recaudación Real	Tasas afectas recaudación normativa	Fondo suficiencia	Dotación complementaria Financiación sanitaria e insularidad(**)	
ANDALUCÍA	2.590,18	3.177,00	1.481,30	248,25	155,71	3.581,14	198,85	8.062,55	91,13	19.585,89
ARAGÓN	632,99	596,74	319,30	31,00	39,80	750,02	29,01	979,99	16,23	3.391,89
PRINCIPADO DE ASTURIAS	483,17	535,84	221,20	27,50	36,50	412,44	34,89	971,17	14,45	2.737,16
ILLES BALEARS	227,82***	873,88	285,07	34,00	20,00	821,72	17,48	-206,67	38,25	1.883,73
CANARIAS	704,72	0,00	61,25	0,00	0,00	799,43	34,21	2.839,43	52,99	4.461,72
CANTABRIA	273,44	276,72	185,96	0,00	0,00	309,33	12,35	612,60	7,11	1.657,50
CASTILLA Y LEÓN	949,12	1.094,55	611,81	67,60	81,20	1.025,88	79,87	2.718,45	33,02	6.661,50
CASTILLA-LA MANCHA	514,05	649,07	474,42	60,59	133,37	882,08	42,09	2.096,27	23,86	4.855,63
CATALUÑA	4.705,65	3.609,89	1.948,46	329,05	30,66	5.180,95	117,22	2.401,44	85,84	18.389,16
EXTREMADURA	271,42	390,32	198,85	24,05	22,99	273,08	25,64	1.705,75	13,60	2.923,70
GALICIA	883,79	1.126,01	525,96	80,69	92,37	950,10	64,40	3.221,86	36,07	6.981,23
COMUNIDAD DE MADRID	4.913,12	3.279,21	1.024,65	535,00	200,00	4.714,31	147,09	-158,03	67,95	14.723,30
REGIÓN DE MURCIA	493,09	511,09	260,93	47,36	33,37	799,88	15,52	983,06	15,17	3.149,46
LA RIOJA	155,73	138,76	72,70	11,00	9,00	174,84	4,50	334,65	3,74	904,91
COMUNIDAD VALENCIANA	1.759,08	1.918,71	981,90	189,08	164,89	3.039,46	61,26	2.324,39	56,07	10.494,82
TOTAL	19.329,52	18.177,80	8.631,77	1.685,16	1.019,66	23.634,64	884,16	28.883,91	555,00	102.801,60

(*) Incluidos en II.EE. Gestionados los importes correspondientes a Impuesto determinados medios de transporte y a Venta minorista de determinados hidrocarburos

(**) Incluye dotaciones complementarias de financiación sanitaria y la compensación de insularidad, distribuidas según criterio de población protegida (población mayor de 65 años) y según los datos de población a 2004. Medidas acordadas en la II Conferencia de Presidentes y en el CFFF.

(***) La cuantía reflejada es más reducida de lo realmente recaudado por IRPF. Esto se debe a que las entregas a cuenta que se realizan (Baleares tiene un Fondo de Suficiencia negativo) minoran el importe de los ingresos previstos para 2006 por IRPF.

NOTA: El modelo de financiación prevé dos recursos de naturaleza condicionada, el Fondo de Cohesión Sanitaria y el Fondo Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal. Su escasa cuantía no desvirtúa las cifras aquí y sobre lo que aporta para cada C.A. el modelo de financiación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presupuestados del ejercicio 2006. Ministerio de Economía y Hacienda

Fuente: Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica. *Financiación de las CC.AA. de régimen común*. Abril 2008.

Dentro de los *recursos tributarios sujetos a liquidación*, destaca el peso del IRPF, que para 2006 roza el 19% de la aportación del modelo al conjunto de recursos de las Comunidades Autónomas de régimen común en el marco del modelo de financiación (19,75% en media 2002-2005). Le sigue el IVA, con una aportación conjunta del 17,6% para 2006 (17,9% en 2002-2005). Finalmente, los Impuestos especiales gestionados por la AEAT se sitúan en el 8% del total de recursos del modelo.

Por Comunidades Autónomas, la Comunidad de Madrid es el territorio donde el IRPF supone el recurso más relevante en el conjunto de los ingresos obtenidos en el marco del modelo (33,3% para 2006, 34,9% durante 2002-2005), seguida por Cataluña y Baleares.

En el caso del IVA, Baleares es, con diferencia, la Comunidad más recaudadora, al recibir durante estos años cuantías que alcanzan más del 41% de los recursos que el modelo le proporciona. El importante grado de consumo asociado a la principal actividad económica del archipiélago, el turismo, ayuda a explicar la importante diferencia entre el peso que el IVA significa para Baleares respecto al segundo territorio que recibe más recursos vía IVA (Madrid, un 22,8% durante 2002-2005 y 22,2% presupuestado para 2006). En el polo opuesto se sitúan las Comunidades de Extremadura y Castilla-La Mancha. El peso que para la región extremeña supone el IRPF supone un 9,2% para 2006 (8,7% en media 2002-2005). Le siguen Castilla-La Mancha y Andalucía, para las que el IRPF supone algo más del 12% de sus recursos con origen en el modelo. En el IVA, la situación es similar, si bien las distancias respecto a la media se reducen: Extremadura se financió en un 13,3% a partir del IVA en 2006, en un nivel muy similar a distintas Comunidades, como Castilla-La Mancha o Andalucía (ésta, con un 16,2%).

En cuanto a los *recursos tributarios no sujetos a liquidación*, cabe destacar, por su peso dentro de los recursos tributarios del modelo, el papel de los llamados antiguos tributos cedidos²¹, que representan, según datos presupuestados para 2006, un 22% de los recursos totales del modelo (18,7% durante 2002-2005). El aspecto más llamativo de este grupo de tributos viene dado por el elevado crecimiento de su recaudación durante el período, muy por encima del crecimiento del grupo de tributos sujeto a liquidación. Concretamente, los antiguos tributos cedidos han crecido, comparando lo recaudado en 2005 y 2002, más de un 79%, situándose el crecimiento del resto de impuestos de este grupo por encima del 43% durante el período referido. Estos crecimientos se justifican principalmente por estar re-

²¹ “Antiguos tributos cedidos” son aquellos que ya desde la primera Ley de Cesión (Ley 30/1983) fueron cedidos a las CC.AA. y son gestionados por ellas: Impuesto sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y tributos sobre el Juego.

feridos a tributos especialmente ligados al espectacular crecimiento del sector inmobiliario en España. Sólo entre 2002 y 2004, la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (impuesto englobado dentro de los antiguos tributos cedidos) creció a una tasa de casi el 151%.

El dinamismo en la recaudación de estos tributos ha sido, sin embargo, mucho más heterogéneo entre Comunidades Autónomas en comparación con el caso del IRPF o el IVA. La Región de Murcia y Castilla-La Mancha han vuelto a ser, en lo que a antiguos tributos cedidos se refiere, las Comunidades más dinámicas en lo relativo a la recaudación entre 2002 y 2005.

Por Comunidades Autónomas, la Comunidad de Madrid es la Comunidad cuya recaudación en virtud de los antiguos tributos cedidos tiene mayor peso en el conjunto de recursos obtenidos en el seno del modelo de financiación durante el período 2002-2005 (un 29,87%), seguida por Baleares, Cataluña y Comunidad Valenciana. Para 2006, los presupuestos reflejan que Baleares se sitúa por delante de Madrid en cuanto al peso de estos tributos en su financiación. En el polo opuesto se sitúan Extremadura y Galicia.

LOS RECURSOS TRIBUTARIOS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN POR C.A. AÑOS 2002, 2003, 2004 Y 2005

El incremento refleja, porcentualmente, la variación en la recaudación de cada recurso entre 2002 y 2005. La media representa el peso medio de cada recurso a partir de los totales recaudados entre 2002 y 2005.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Tributos cedidos sujetos a liquidación						Tributos cedidos no sujetos a liquidación							
	IRPF (con capacidad normativa)		IVA		I.I.EE. Gestionados por la AEAT (*)		Impuesto determinados medios de transporte		Venta minorista de determinados hidrocarburos		Antiguos Tributos Cedidos Recaudación Real		Tasas afectas recaudación normativa	
	Δ %	Media %	Δ %	Media %	Δ %	Media %	Δ %	Media %	Δ %	Media %	Δ %	Media %	Δ %	Media %
	2005/2002	2005/2002	2005/2002	2005/2002	2005/2002	2005/2002	2005/2002	2005/2002	2005/2002	2005/2002	2005/2002	2005/2002	2005/2002	2005/2002
ANDALUCÍA	40,89	12,92	35,53	16,22	16,65	8,15	52,98	1,40	19,07	0,87	114,15	15,04	35,30	1,11
ARAGÓN	33,53	20,04	34,66	17,84	13,30	9,92	18,05	1,15	17,46	1,20	70,35	17,66	24,05	0,90
PRINCIPADO DE ASTURIAS	23,47	18,51	22,66	18,90	8,99	8,27	22,79	1,10	97,91	1,18	49,50	12,35	24,05	1,31
ILLES BALEARS	29,98	22,48	25,47	41,32	14,91	14,11	35,20	2,05	10,27	1,09	86,83	26,67	19,35	0,94
CANARIAS	24,41	15,64	0,00	0,00	20,54	1,34	0,00	0,00	0,00	0,00	75,41	13,43	24,05	0,90
CANTABRIA	33,87	16,14	36,69	16,61	14,39	8,34	35,79	1,15	13,81	0,93	95,90	16,17	24,05	0,78
CASTILLA Y LEÓN	26,91	14,82	30,53	16,03	13,47	9,58	28,74	1,08	15,71	1,29	63,98	12,47	24,05	1,22
CASTILLA-LA MANCHA	46,48	12,16	41,19	14,38	16,99	10,97	48,21	1,14	21,99	1,47	123,11	11,21	24,05	0,94
CATALUÑA	29,62	26,33	35,73	20,38	13,09	9,87	45,00	1,89	115,64	1,37	73,88	24,00	24,05	0,71
EXTREMADURA	32,09	8,78	32,07	12,89	12,57	7,11	41,21	0,81	23,86	0,84	94,32	7,25	24,05	0,89
GALICIA	27,28	13,72	34,05	16,31	9,09	7,92	30,66	1,13	75,99	1,15	63,95	10,18	24,05	0,93
COMUNIDAD DE MADRID	30,08	34,94	38,44	22,86	0,94	8,08	43,71	3,42	62,36	1,23	57,91	29,87	24,23	1,13
REGIÓN DE MURCIA	46,37	14,76	38,10	17,20	16,51	10,85	52,82	1,78	20,52	1,30	153,84	17,65	24,05	0,55
LA RIOJA	36,93	17,05	40,21	15,53	10,02	7,92	32,78	1,12	22,47	1,01	88,78	16,38	24,05	0,54
COMUNITAT VALENCIANA	35,79	19,03	39,57	19,00	15,32	10,45	48,17	1,68	15,20	1,10	83,59	22,98	24,05	0,62
TOTAL	32,56	19,74	35,10	17,97	12,29	8,82	43,50	1,69	47,74	1,11	79,23	18,79	26,52	0,93

Fuente: Elaboración propia a partir de la Liquidación definitiva de los ejercicios 2002, 2003, 2004 y 2005. Ministerio de Economía y Hacienda

(*) I.I.EE. Gestionados por la AEAT incluye los impuestos sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, Productos Intermedios, Cerveza, Labores del Tabaco, Hidrocarburos y Electricidad

Fuente: Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica. *Financiación de las CC.AA. de régimen común*. Abril 2008.

Del análisis anterior se deduce que dentro del modelo de financiación los recursos tributarios predominan sobre los no tributarios (fundamentalmente, el Fondo de suficiencia), lo que supone un notable aumento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas respecto a modelos anteriores. Los recursos tributarios han significado, durante los ejercicios de los que se dispone de liquidación, un 69,06% de todos los recursos obtenidos en el marco del modelo. El 30,94% restante proviene, durante el período 2002-2005, de recursos no tributarios, lo que supone que cerca de un tercio de los recursos autonómicos provienen de una transferencia estatal, salvaguardando así la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Hay que destacar la gran diversidad existente entre las Comunidades Autónomas en cuanto al origen de sus fuentes de financiación. Dentro del modelo se verifica una tendencia clara a que las Comunidades con un mayor nivel de renta per cápita tiendan a financiarse mayoritariamente por los recursos tributarios recaudados en sus territorios. De hecho, Baleares y la Comunidad de Madrid llegan incluso a presentar una capacidad tributaria superior a sus necesidades de financiación. En sentido contrario, Comunidades con una menor capacidad tributaria presentan una gran dependencia de los recursos no tributarios del modelo de financiación autonómico, como es el caso de Extremadura, Galicia y Castilla La Mancha. Por lo que es destacable la importante función de nivelación de recursos que realiza el Fondo de suficiencia.

VI | HACIA UNA REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN

Este apartado comienza con una breve descripción del marco constitucional del Sistema de financiación autonómica partiendo de una indefinición²² de dicho sistema dado que no existe tal. Se formulan principios, se describen límites, se establecen criterios, incluso se declina en la posibilidad de que una Ley Orgánica regule el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas pero todo esto no configura un modelo cerrado²³ ni acabado.

Los tres principios básicos se encuentran formulados en el artículo 157 CE: autonomía financiera, solidaridad (interterritorial) y coordinación. Se trata de lograr el necesario equilibrio entre los principios de autonomía (efectiva) y solidaridad (real). Uno de carácter centrífugo; de naturaleza centrípeta, el segundo. Y será equilibrio en cuanto es dinámico y nunca estable, es decir, interdependiente. En cuanto a la formulación del contenido y alcance de estos principios, si tenemos en cuenta los que se formulan en la LOFCA, se puede hablar de:

²² Pueden verse las pioneras consideraciones sobre este asunto de Álvaro Rodríguez Bereijo: “Una reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15, 1985.

²³ En esta misma línea ya se habían manifestado J. Ramallo Massanet y J. Zornoza Pérez: “Sistema y modelos de financiación autonómica”, en *Perspectivas del Sistema Financiero*, 51, 1995, cuando se fijan como objetivo “observar el grado de correspondencia existente entre el sistema de financiación de las CC.AA. establecido en el bloque de la constitucionalidad y los distintos modelos de financiación aplicados tras la aprobación de la CE”, p. 10.

- Un principio de neutralidad –lógicamente conectado en el de igualdad y territorialidad (Martín Queralt)²⁴– que será la concreción de lo establecido en el art. 139.2 CE y, específicamente, por lo que se refiere a las soluciones tributarias, en el 157.2 CE y su reflejo en el art. 2.1.a) de la LOFCA.
- Un principio de coordinación que tiene su consagración en la actual redacción del art. 2.1.b) LOFCA y trae su fundamento constitucional en el art. 156.1. Encontrará su articulación orgánica en la potenciación de las funciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3 LOFCA) y será la garantía del desarrollo armónico de las diversas Haciendas.
- Un principio de solidaridad que se constituye en uno de los pilares del sistema formulado con diversa intensidad y finalidad en los art. 2, 138.1, 156 CE y concretado en el art. 2.1.c) LOFCA, con carácter general y, en relación con los tributos cedidos, en el art. 19.2. En cuanto el Estado aparece como garante del cumplimiento de este principio se establecen instrumentos que lo posibiliten mediante:
 - a) Las asignaciones de nivelación (art. 15 LOFCA ext 158.1 CE).
 - b) El Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE y 16 LOFCA, así como la Ley 22/2001).
- Un principio de suficiencia [art. 2.1.d) LOFCA].
- Un principio de lealtad institucional, lo que no es sino exigencia implícita de todo lo anterior, exigirá que en el Estado de estructura compuesta el ejercicio de la poder financiero de los diversos entes territoriales se desarrolle en el ámbito de sus respectivas esferas competencias.
- El principio de unidad que está en la esencia de la propia definición de las estructura del Estado, encuentra fundamento en los arts. 2, 31.1, 128, 131.1, 138.2 y 139.2 CE; constituirá un límite inherente al derecho a la autonomía. La CE garantiza este principio y su convivencia equilibrada con el de la autonomía política de las Comunidades Autónomas, lo que obliga a la búsqueda de cons-

²⁴ MARTÍN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; TEJERIZO, J. M. y CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Madrid, Tecnos, 2005; en ese *Manual* se encuentra la más completa y sistemática exposición sobre los principios y limitaciones del poder financiero de las Comunidades Autónomas, pp. 221 y ss.; la exposición que hacemos sigue ese modelo sin demasiadas alteraciones, utilizando las más significativas de las abundantísimas SSTC que se encuentran allí citadas.

tantes equilibrios para la armónica convivencia y respeto de los mismos, *pues la unidad de España no es óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las Comunidades Autónomas* (FJ 11 STC 96/2002). Será el Estado el garante de esa unidad, no sólo por lo que se refiere a aspectos relacionados con la ordenación de los tributos, sino desde una más amplia perspectiva.

Será competencia del legislador estatal la regulación de las instituciones comunes a las distintas Haciendas y la fijación del común denominador normativo que garantice las condiciones básicas de cumplimiento del deber de contribuir: “la indudable conexión existente entre los art. 133.1, 149.1.14.^a y 157.3 determina que el Estado se competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado” (FJ 6 STC 192/2000).

Será, por tanto, el Estado, como titular de esa competencia, quien pueda concretar mediante Ley Orgánica (ex art. 157.3 CE) el sistema de distribución de competencias financieras y tributarias a partir de principios presentes en la CE como son, básicamente, los de autonomía y solidaridad, presididos por el de coordinación: la posibilidad de regulación mediante Ley Orgánica que establece el art. 157.3 CE viene así entendida por el TC: “no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en ese ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico” (FJ 9 STC 68/1996).

A continuación se repasan los diversos modelos de financiación que se han diseñado hasta ahora:

- Una primera etapa que puede concretarse en tres grandes fases, caracterizada por lo que ha venido en denominarse una hacienda de transferencia y que engloba:
 - a) Un período transitorio (1980-1986): durante esta etapa se garantiza por el Estado, mediante un porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos y la recaudación de los cedidos, la financiación de los servicios transferidos, con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el momento de la transferencia; de este coste efectivo se excluyen las subvenciones que llevaban aparejadas los servicios traspasados y los recursos necesarios para financiar la inversión nueva. Uno de los efectos perversos del sistema es que se produce un recurso masivo al endeudamiento, prueba de la insuficiencia del sistema.

- b) Un período definitivo (sic, 1987-1991): se caracteriza por el abandono del sistema de cálculo de los porcentajes de participación basados en el coste efectivo de los servicios en beneficio de otro en el que operaban una serie de variables socioeconómicas plasmadas en el art. 13 de la LOFCA entonces vigente. Se dota al sistema de participación de mayor objetividad y automatismo. Se amplió el alcance de los tributos cedidos, sin embargo, la derogación del Impuesto del Lujo por la entrada en vigor del IVA supuso una notable disminución de los ingresos fiscales cedidos a las CC.AA., lo que determinó que se incrementara la parte del coste efectivo a financiar a través de la PIE. Se coordina el Fondo de Compensación Interterritorial con los fondos europeos (por ejemplo el FEDER), sustrayendo de los mismos la parte destinada a financiar la inversión nueva de los servicios de las CC.AA.
- c) Un período tímido de inicio de la denominada corresponsabilidad fiscal (1992-1996) caracterizado por la articulación de una serie de nuevas medidas: una participación territorializada en el 15% de las cuotas líquidas del IRPF; se instauran una serie de reglas de coordinación en materia de endeudamiento, mediante la aplicación del denominado Escenario de Consolidación Presupuestaria (ECP). No obstante, se continúa confirmando la importancia de las transferencias de la PIE, como eje central del sistema de financiación; la masa global de recursos a cargo de la PIE vuelve a aumentar y aunque se produce algún cambio en las ponderaciones de las variables de reparto, en líneas generales se mantiene la continuidad en el sistema de transferencias incondicionadas.
- El resultado de estas tres fases es el incremento paulatino de la dependencia financiera de las CC.AA. de régimen común, por lo que pasa a ocupar un primer plano el debate sobre la corresponsabilidad fiscal, cuestión que centra el Acuerdo del CPFF de diciembre de 1996 y que supuso un primer paso sustantivo en esa dirección.
 - Una segunda etapa puede venir caracterizada por constituir o tender a terminar siendo un modelo presidido por el principio de corresponsabilidad fiscal y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, con la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de derecho público.
 - El debate acerca de la corresponsabilidad fiscal y las soluciones que mejor caracterizan el modelo del quinquenio 1997-2001 es lograr una reducción de la importancia relativa de las transferencias como recurso de las CC.AA. Ello se

intenta llevar a cabo con un notable incremento de la cesión del porcentaje de participación en el IRPF, cuyo límite se fija en el 30% –lo que supuso una modificación de la LOFCA para incluir al IRPF entre los tributos cedibles– y con una solución, muy celebrada, como fue la cesión de específicas competencias normativas en relación con los tributos cedidos.

Su ejercicio no ha ido en la línea de incrementar notablemente el índice de participación de estos recursos en el montante global de la recaudación propia; con el ejercicio de las competencias normativas en relación con los tributos cedidos ninguna Comunidad Autónoma ha incrementado en términos relativos su recaudación, es decir, el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal, en la práctica está todavía lejos de proporcionar los objetivos que se le señalaban en el Acuerdo.

- El nuevo modelo de financiación en vigor desde 2002 es el resultado de los Acuerdos del CPPF de 27 de julio, de 16 y 22 de noviembre de 2001. Esos acuerdos supusieron la necesidad de una nueva redacción de algunos preceptos de la LOFCA, lo que se hace en virtud de lo dispuesto en la LO 7/2001; de una nueva Ley de Cesión, que se concreta en la Ley 21/2001; la Ley 22/2001, relación con la nueva regulación del Fondo de Compensación Interterritorial y, finalmente, en aplicación del pacto de estabilidad presupuestaria, la LO 5/2001. El nuevo modelo se caracteriza por la necesidad de hacer frente a un grado efectivo de corresponsabilidad fiscal y un más acentuado cumplimiento del principio de suficiencia, sin una dependencia tan intensa de las transferencias. También se produce una ampliación de la cesta de tributos cedidos (IVA, Impuestos Especiales, aunque en porcentajes diversos) y, en algunos casos, de los porcentajes de cesión y con algunas cesiones nuevas.

Otra novedad es la reiterada posibilidad de ejercer la corresponsabilidad fiscal a través de los recargos. Se podrán ejercer sobre todos los tributos susceptibles de cesión, con excepción del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Hidrocarburos. Por último, conviene citar que en relación con las transferencias habrá que distinguir entre las condicionadas y las incondicionadas. De suma importancia es ésta concretada en el denominado Fondo de suficiencia. Entre las condicionadas se encuentran las Asignaciones de Nivelación de los Servicios Públicos Esenciales y el Fondo de Compensación Interterritorial.

Otro aspecto a considerar es el planteamiento de algunos de los principales problemas del modelo de financiación autonómica:

1. Problemas de autonomía financiera.

Los gobiernos disponen de autonomía financiera si disponen de capacidad para tomar sus propias decisiones sobre cuánto, cómo y en qué gastan, y sobre cuánto y cómo obtienen sus ingresos. El ejercicio de la autonomía financiera exige que una parte importante de los ingresos procedan de una o varias figuras tributarias sobre las cuáles los gobiernos dispongan de capacidad normativa, así como de capacidad de gestión y administración. Actualmente el 68% del total de ingresos que el modelo aporta a las Comunidades Autónomas de régimen común, procede de la cesta de tributos descritos anteriormente. Este porcentaje es inferior al que se observa en la media de los gobiernos intermedios de los países federales, que se sitúa entorno a un 76%.

a) Insuficiente capacidad normativa sobre los tributos.

Respecto a la capacidad normativa, si bien es cierto que ésta es actualmente mayor que la que las Comunidades Autónomas tenían antes del Acuerdo del 2001, también es cierto que es aún insuficiente. El 20% del total de ingresos tributarios pagados por los ciudadanos del Estado español, corresponde a los gobiernos autonómicos. Este porcentaje se reduce al 11% si se excluyen del cómputo de los que corresponden a los gobiernos autonómicos, aquellos sobre los cuáles no tienen capacidad normativa.

b) Escasa capacidad de gestión tributaria.

Las Comunidades Autónomas tienen capacidad de gestión sólo sobre el 5% del total de los ingresos impositivos existentes en el sistema fiscal español. Los problemas que pueden derivarse de este hecho son los siguientes: los gobiernos autonómicos reciben con retraso (de dos años) el importe de las liquidaciones impositivas que les corresponde. Las entregas a cuenta son del 98% del importe previsto. Por otro lado, los gobiernos autonómicos no disponen de la información tributaria acerca de la recaudación de los impuestos en su territorio.

En relación con el problema de la autonomía financiera, no es posible obviar el principio de solidaridad que establece la CE (art. 156) como límite a la autonomía financiera de las CC.AA. aludiendo a la solidaridad de entre todos los españoles. La solidaridad implica que las CC.AA.: con más recursos deriven parte de los mismos hacia las CC.AA. con menos, con el fin de que estas mantengan un nivel de servicios, sobre todo educación, sanidad, y servicios sociales esenciales, de un nivel similar al del conjunto del Estado.

En el futuro sistema de financiación que actualmente se está debatiendo, sería necesario establecer de manera expresa y detallada cuáles son los sistemas de solidaridad a establecer. Como ha puesto de manifiesto el Informe del Ministerio de Economía y Hacienda sobre Problemática del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado en la LO 8/1980 y en la Ley 21/2001, no existe ningún mecanismo de satisfacción a este principio de forma explícita ya el Fondo de Compensación Interterritorial tiene la consideración de recurso fuera del sistema. La inexistencia de un mecanismo en el Sistema de financiación específica y exclusivamente vinculado a la solidaridad, hace necesario buscar manifestaciones implícitas de la misma en el Sistema de financiación, como puede ser el crecimiento del Fondo de suficiencia que estaría vinculado a dicho principio, ya que se produce a la media nacional de incremento de los tributos cedidos.

Las CC.AA. en las que el Fondo de suficiencia tiene un mayor peso relativo en su financiación son aquellas que tienen menor capacidad para generar ingresos tributarios. En estas CC.AA., al crecer el Fondo de suficiencia al ritmo de la recaudación estatal de los tributos cedidos en el conjunto del territorio nacional, una buena parte de su financiación se beneficia del crecimiento económico nacional, superior a su crecimiento regional.

2. Problemas de equilibrio vertical.

Dentro del actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, el instrumento que debería cumplir con el objetivo de lograr el equilibrio vertical es el Fondo de Suficiencia. Sin embargo, dicho fondo presenta dificultades para cumplir dicho objetivo:

El primer paso para el cálculo del fondo de suficiencia correspondiente a cada Comunidad Autónoma fue determinar el volumen global de recursos que debería ser distribuido entre las CC.AA. El punto de partida fue determinar el volumen global de las necesidades autonómicas a cubrir. Éste fue definido como la suma de las cantidades necesarias para financiar tres bloques de servicios: servicios comunes; servicios sanitarios y servicios sociales y asistenciales.

Así pues, el Acuerdo de 2001 dio por buena la cuantía global de recursos que en el año base (1999) estaban en manos de las CC.AA. Se consideró que aquella era la que permitía cubrir las necesidades de gasto de los gobiernos autonómicos, dado el nivel competencial que se establecía. Sin embargo, han sido muchos los trabajos que demuestran la infravaloración de dicho coste efectivo.

En segundo lugar, el actual modelo no prevé la existencia de mecanismos que impidan que el desequilibrio vertical existente en el año cero se agrave a lo largo del tiempo.

3. Problemas de equidad horizontal.

La teoría establece que una situación de equidad horizontal es aquella en la que los gobiernos que forman parte de un mismo nivel, pueden alcanzar un nivel similar (o igual) de prestación de los servicios que tienen atribuidos, aplicando a sus ciudadanos un esfuerzo fiscal similar. Dado que la posición de los distintos gobiernos suele ser distinta tanto en términos de capacidad fiscal como de necesidades de gasto, la situación más habitual es la de inexistencia de equidad horizontal. En este contexto, las subvenciones de nivelación aparecen como un mecanismo muy adecuado para corregir dichas situaciones de ausencia de equidad, y se convierten en un instrumento al servicio de un claro objetivo: la igualdad.

Dentro del actual modelo de financiación de las CC.AA., el instrumento que debería dar cumplimiento al mencionado principio de equidad debería ser el fondo de suficiencia. Sin embargo, pueden apuntarse algunas causas del mal funcionamiento del fondo de suficiencia como mecanismo nivelador tales como la no existencia de una definición del criterio de equidad al que se pretende dar cumplimiento; la falta de justificación de las variables y ponderaciones que intervienen en el cálculo del indicador de necesidades; la falta de justificación de la variables utilizada como indicador de la capacidad fiscal; la incorrecta ponderación relativa de los indicadores de necesidades y de capacidad fiscal; la inexistencia de mecanismos de actualización y ajuste del fondo de suficiencia y, la insuficiente fundamentación del índice seleccionado para calcular la evolución del fondo de suficiencia.

En relación con las posibles soluciones a los problemas que plantea el actual Sistema de financiación autonómica, cabe citar la propuesta por Escribano²⁵, en la que teniendo en cuenta los análisis macroeconómicos, éstos ponen de manifiesto que aún los recursos económicos generados por los tributos cedidos apenas alcanzan el 70% de los recursos de las CC.AA., financiándose el resto con la aplicación al denominado Fondo de suficiencia. Desde la perspectiva del incremento del grado de autonomía, se trataría de conseguir un incremento del primero de

²⁵ Francisco Escribano. Capítulo IV: *La reforma de la financiación autonómica en el marco del nuevo Estatuto de Andalucía*, en *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Ana María Pita Grandal (dir.), 2008.

los recursos, que fuera susceptible de cubrir la totalidad de las necesidades financieras de las CC.AA.

La opción tiene dos salidas: bien el incremento del porcentaje de los cedidos –en aquellos supuestos en los que no se alcance el 100% de la cesión–, bien en añadir nuevas figuras a la cesta de los ya cedidos, pareciendo más razonable la primera que la segunda –porque en este caso, se trataría del Impuesto sobre Sociedades, con las dificultades técnicas que implicaría–. Por tanto, estaríamos hablando de tres figuras fundamentales: IRPF, IVA e Impuestos Especiales. Respecto de los dos últimos se plantea algún problema con la idea de la cesión de alguna competencia normativa sobre ellos, por lo que hablaríamos del IRPF.

Esta solución supone una cesión del IRPF cercana al 90%, aunque con severas limitaciones, acerca de la estructura básica del tributo, competencia que debería, en todo caso, quedar en manos del poder normativo del Estado.

El objetivo sería la absorción del importe actual del Fondo de Suficiencia, lo que llevaría al pleno objetivo de la corresponsabilidad fiscal. El Fondo de Suficiencia tendría una función más residual, es decir, complementaría los recursos de aquellas CC.AA. que con esta solución aún no cubrieran el 100% de sus necesidades financieras.

Esta propuesta coincide, en sus líneas generales, con las que se han hecho en diversos Informes y Estudios –sobre todo al hilo de la elaboración de la Memoria económica del Estatuto catalán–; el trabajo del profesor Pérez Royo insiste en esta idea y apunta en la dirección de destinar los saldos negativos de las CC.AA. que logran superávit con esta solución a financiar a aquéllas en las que ni siquiera con ésta lograrán una financiación del 100%.

Entre las primeras señala el profesor Pérez Royo a Baleares, Cataluña, Madrid y, posiblemente, Valencia. Se trataría, según sus cálculos, de un importe en torno a los 11.000 millones de euros que se repartirían entre las CC.AA. que no alcanzarán ese 100% de financiación de sus gastos.

Desde luego, el grado de autonomía sería asimétrico, aunque con un abanico, siempre utilizando estos datos, de entre el 75%, para las segundas, al 100% para las primeras.

La solución haría más transparente el principio de solidaridad fiscal y exigiría un exquisito respeto al principio de lealtad institucional vertical y horizontal; sin ol-

vidar, evidentemente, un difuso compromiso de mantener unos límites mínimos de exigencia de presión fiscal, que no produjera una viciada dejación del ejercicio de las competencias normativas, en relación con los impuestos cedidos, que pudiera concretarse en la exigencia de un mínimo relativo esfuerzo fiscal, en la línea de lo que se exige en el ámbito local.

Para terminar conviene hacer referencia al momento en el que se finaliza el presente trabajo, en el que estamos asistiendo a un intenso debate sobre la reforma del Sistema de Financiación. Al margen del contexto de los conflictos surgidos y las circunstancias políticas, económicas y sociales que rodean esta cuestión se exponen a continuación las líneas básicas del documento presentado el pasado 22 de julio, por el Ministerio de Economía²⁶, ante el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

1. Suficiencia global: el sistema garantizará la financiación de todas las competencias transferidas a las CC.AA.

2. Garantía de financiación de los servicios públicos fundamentales: el nuevo sistema garantizará que los recursos tributarios cedidos por el Estado para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) sean iguales para todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia.

3. Recursos adicionales para reforzar el Estado del Bienestar: los recursos adicionales que el Gobierno puede aportar, en función de sus disponibilidades presupuestarias, servirán para mejorar la capacidad de financiación de todas las CC.AA. en materias como la educación, la sanidad o los servicios sociales. El reparto de estas cantidades tendría en cuenta tanto la población actual de las CC.AA. como la evolución experimentada en los últimos años. Este esfuerzo adicional de la Administración General del Estado se graduará temporalmente de acuerdo con la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria del Gobierno.

4. Ajuste dinámico, status quo y esfuerzo fiscal: la reforma parte del compromiso de que ninguna Comunidad Autónoma resultará perdedora con el nuevo sistema. El modelo incorporará mecanismos de revisión anual automática que permita su adaptación a la evolución de las necesidades. Además, de forma quinquenal,

²⁶ Página web del Ministerio de Economía y Hacienda.
<http://www.meh.es/Portal/Prensa>.

podrían revisarse los elementos estructurales del sistema y se tendría en cuenta el esfuerzo fiscal.

5. Variables de distribución y población ajustada: se buscará un acuerdo para ponderar las variables de distribución, especialmente la población.

6. Autonomía y corresponsabilidad fiscal: se elevará entorno al 50% la participación de las Comunidades Autónomas en el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. Además se incrementará la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas y se ampliará la participación y la colaboración tributarias en el marco de una mayor coordinación con la Administración General del Estado, especialmente en el IRPF.

7. Lealtad institucional: se buscarán fórmulas que permitan la aplicación efectiva de este principio y, en particular, se tendrá en cuenta la eliminación del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio.

8. Cesión de competencias en materia de revisión económico-administrativa: los tribunales económico-administrativos de las Comunidades Autónomas serán competentes para revisar actos emanados de los órganos autonómicos de gestión tributaria.

9. Mejora de la gestión financiera del sistema: se crearán mecanismos para ajustar el sistema de entregas a cuenta a la liquidación final.

10. Adaptación del modelo de financiación a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

VII | CONCLUSIONES

1. La adopción de instituciones fiscales que garanticen el cumplimiento de unos criterios de estabilidad presupuestaria no es un asunto trivial ni alejado de toda polémica. Se pone de manifiesto una serie de razones que respaldan la adopción de medidas fiscales en pos de la estabilidad presupuestaria. La extensión de este marco de estabilidad presupuestaria a estructuras federales añade un nuevo aspecto a la discusión. Los límites que la disciplina fiscal impone al comportamiento de las haciendas subcentrales, inspirados en la consecución de un objetivo propio del gobierno central, cual es la estabilidad macroeconómica, entran en colisión con la autonomía de regiones y ciudades cuyo fin primordial es proporcionar unos bienes y servicios públicos a los ciudadanos que tiene más cerca. Todo ello unido a la existencia de efectos externos negativos derivados de decisiones fiscales no coordinadas entre las haciendas subcentrales, permite defender una subordinación de la autonomía fiscal de las Administraciones al principio de estabilidad presupuestaria.

Las soluciones intermedias se configuran, por su parte, como las más viables, yendo en la línea del establecimiento de un sistema de sanciones para los que incumplan sus compromisos fiscales y del reforzamiento de los controles ya existentes del gobierno central sobre los niveles inferiores.

2. La experiencia en nuestro país va precisamente en la dirección apuntada. Se impele a las CC.AA. la consecución de la estabilidad presupuestaria, so pena de

limitar su acceso al endeudamiento o incluso establecer sanciones pecuniarias. No obstante, la reforma llevada a cabo a mediados de 2006 sobre la normativa de 2001, ha suavizado la interpretación e implementación del concepto de estabilidad presupuestaria. A partir de 2007 se permiten pequeños déficits en las CC.AA. como consecuencia de la debilidad del ciclo económico o la realización de inversiones públicas productivas por parte de los gobiernos. Así mismo, el nuevo marco legal destina un papel más activo a las CC.AA. y al Consejo de Política Fiscal y Financiera en la evaluación y toma de decisiones respecto al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, lo que también merece una valoración positiva.

3. En otro orden de cosas, cabría preguntarse si existe un modelo de administración tributaria hacia el que camine actualmente España, del contenido del apartado tercero del presente trabajo se deduce una respuesta negativa. El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía liderado por el Estatuto de Cataluña ha alterado el escenario de evolución que había caracterizado la vigencia de la LOFCA desde 1980. La aprobación por el Parlamento del texto del Estatuto de Cataluña ha supuesto, a falta aún del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la modificación del modelo de negociación del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común establecido en 1980. De hecho, el Estatuto de Cataluña establece una relación bilateral entre el Estado y la Generalitat que deja fuera al resto de las CC.AA. en el proceso de definición del sistema, a pesar del reconocimiento de la contribución de Cataluña al sistema de nivelación que ha de garantizar el cumplimiento del principio de solidaridad interregional.

La estrategia seguida por otras CC.AA. que han visto aprobados sus Estatutos ha sido claramente la de tomar posiciones ante el contenido del Estatuto de Cataluña, básicamente replicando contenidos de aspiración a los niveles máximos de autonomía fiscal. Salvo en el caso de las Comunidades de Castilla y León y Valenciana, se produce un reconocimiento de competencias que hacen los Estatutos de las Comisiones Mixtas Estado-CC.AA. bajo su conceptualización como “órganos bilaterales”.

Aunque el Estatuto de Cataluña ha sido ampliamente emulado, el resto de CC.AA., con la excepción de Andalucía, han optado por posiciones más moderadas, dentro de lo que se puede denominar como el respeto al “marco de la LOFCA”.

4. En este avance, no cabe duda que la financiación autonómica es un tema crucial. Si la CE establece en su artículo 137 que las Comunidades Autónomas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y las configura como

entes políticos con asambleas legislativas con competencias en determinadas materias, dicha autonomía política se quedaría sin sentido en la práctica si no va acompañada por una autonomía en la determinación de sus gastos y de sus fuentes de ingresos, es decir, si no va acompañada de una autonomía en su actividad financiera.

Del estudio del comportamiento de la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de las CC.AA. se evidencia el crecimiento del desequilibrio vertical que tanto han reivindicado los gobiernos autonómicos y de los desequilibrios horizontales a partir de las asimetrías en la variación de los ingresos y de las necesidades de gasto de cada territorio en particular.

5. En relación con la “deuda histórica”, la disposición adicional segunda del nuevo Estatuto de Andalucía sigue contemplando la necesidad de consignar estas asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado, aunque introduciendo una importante novedad como es la fijación de un plazo de dieciocho meses para negociar y cuantificar la deuda y tres años para su pago a partir de la entrada en vigor del mismo²⁷.

Este desequilibrio fiscal que aún hoy afecta a Andalucía debe ser corregido si se desea impedir discriminaciones con habitantes de otras regiones y conseguir que, con presiones fiscales similares, cualquier ciudadano andaluz tenga acceso a un mismo nivel de servicios públicos.

6. Cabe esperar que el sistema de financiación autonómica que surja del proceso de reforma en el que actualmente se encuentra inmerso, dote a las CC.AA. de los recursos suficientes para prestar las competencias transferidas, que otorgue a las CC.AA. la autonomía suficiente para el desarrollo de dichas competencias y que al mismo tiempo compense a las CC.AA. cuya capacidad fiscal sea inferior, así como aquellas en las que el coste de prestación de los servicios difiera por circunstancias socioeconómicas, es decir, que tenga en cuenta la nivelación y la solidaridad; esta última también debe estar presente en el sistema, en la medida de lo posible, con instrumentos que contribuyan a reducir las desigualdades interterritoriales, y por

²⁷ Quien suscribe el presente trabajo de investigación defendió ante el correspondiente tribunal este trabajo, estando en negociación la cuantificación de la deuda histórica contenida en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Posteriormente a la defensa de mi trabajo las negociaciones no han sido satisfactorias para el Gobierno de Andalucía, dándose un plazo de seis meses, lo que incumple la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

último, el sistema debe establecer los instrumentos de coordinación suficientes para que la gestión de los ingresos y gastos descentralizados sea lo más eficiente posible, así como para que la actividad de las Administraciones Territoriales (concretamente las autonómicas) sea consecuente con los objetivos de estabilidad del conjunto de la Administración Pública.

VIII | BIBLIOGRAFÍA

1. LIBROS.

LAGO PEÑAS, Santiago (Dir.) (2007): *La Financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, Estudios de Hacienda Pública, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Instituto de Estudios Fiscales.

COLECCIÓN INSTITUTO DE ESTUDIOS AUTONÓMICOS DE BARCELONA (2001): *Los aspectos clave de la financiación autonómica a debate*.

GIRÓN REGUERA, Emilia (2006): *El sistema de Fuentes Normativas de la Financiación Autonómica Andaluza*, Instituto Andaluz de Administración Pública.

PITA GRANDAL, Ana María (Dir.) (2008): *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Editorial Marcial Pons.

VALLÉS FERRER, José (2003): *Financiación de las Haciendas Territoriales*, Instituto Andaluz de Administración Pública.

2. ARTÍCULOS DE REVISTAS.

ADAME MARTÍNEZ, Francisco (2007): “El nuevo Estatuto de Andalucía y la financiación autonómica”, *Revista Andaluza de Administración Pública*.

ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago: “La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común”, *Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo*, Antonio Aparicio Pérez; *Universidad de Oviedo*, Ana Isabel González González; *Universidad de Oviedo*, Doc. n° 20/04.

BAJO RUBIO, Oscar y VEGARA FIGUERAS, David: “Federalismo Fiscal y Unión Monetaria en Europa”, *Instituto de Estudios Fiscales*, P.T. n° 10/98.

BLANCO CORRAL, M^a del Pilar e IGLESIAS SUÁREZ, Alfredo: “Política fiscal en la Unión Europea: Antecedentes, situación actual y planteamiento de futuro”, *Instituto de Estudios Fiscales*, Universidad de Castilla-La Mancha.

DE LA CRUZ RODRÍGUEZ, B.: “La solidaridad interterritorial en España”, Tesis doctoral defendida el 12 de abril de 1996, en la Universidad de Extremadura.

DE LA FUENTE, Ángel y GUNDÍN, María: “La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales”, *Revista de Economía Pública*, 182-(3/2007) 163-199, Instituto de Estudios Fiscales, Hacienda Pública Española.

DE LOS RÍOS BERJILLOS, Araceli (2003): “Un análisis crítico del nuevo sistema de financiación autonómica a la luz de los principios de suficiencia, autonomía, solidaridad y coordinación”, *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales.

ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco (2006): “La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos Estatutos”, *Revista Andaluza de Administración Pública*.

GARCÍA DÍAZ, Miguel Ángel: “Comentarios a la liquidación del sistema de financiación autonómico en el ejercicio 2005”, *Instituto de Estudios Fiscales*, Doc. n° 8/08.

MARTÍNEZ TORRES, María: “Gastos redistributivos y federalismo fiscal: el caso de los sistemas de rentas mínimas”, *Instituto de Estudios Fiscales*, Inv. n° 4/05, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge: “La gestión tributaria en los países federales: reflexiones sobre el proceso de reformas abierto en España”, Andrew Young, School of Policy Studies, Georgia State University y Jorge Onrubia Fernández, Universidad Complutense de Madrid.

RUIZ ROMERO, Manuel (2007): “La recta final del íter autonómico: El proyecto de Estatuto de Andalucía en Cortes”, *Revista Andaluza de Administración Pública*.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL (2008): “*Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. El modelo de financiación y la financiación condicionada*”, Dirección General de Cooperación Autonómica, Ministerio de Administraciones Públicas, abril 2008.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso: “El federalismo fiscal como instrumento para el diseño de la Unión Europea. Una visión desde la perspectiva española”.

VALLÉS FERRER, José (2003): “La financiación pública de la economía andaluza”, *Revista Andaluza de Administración Pública*.

3. INFORMACIÓN DE PÁGINAS WEB.

Banco de España:
<http://www.bde.es>

Boletín Económico de Andalucía:
<http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/economia/estudios/bea/bea.htm>

Instituto Andaluz de Administración Pública:
<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/jsp/index.jsp?cp=1>

Instituto de Estudios Fiscales:
<http://www.ief.es>

Ministerio de Economía:
<http://www.meh.es/portal>

4. RESEÑA LEGISLATIVA.

Constitución Española de 1978.

LEY ORGÁNICA 8/1990, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

LEY ORGÁNICA 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1990, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

LEY 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

LEY 39/1998, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

LEY 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

LEY ORGÁNICA 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

LEY ORGÁNICA 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

LEY ORGÁNICA 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

LEY ORGÁNICA 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

LEY ORGÁNICA 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

LEY ORGÁNICA 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

LEY ORGÁNICA 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

LEY ORGÁNICA 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

STC 10/1982, de 23 de marzo. Recurso de Inconstitucionalidad nº 242/1981, Ponente Don Antonio Truyol Serra.

STC 66/1985, de 23 de mayo. Recurso previo de Inconstitucionalidad nº 872/1984, Ponente Don Francisco Rubio Llorente.

STC 63/1986, de 21 de mayo. Recursos de Inconstitucionalidad nº 111/1982, 209/1983, 655/1983, 679/1983 y 223/1984 (acumulados), Ponente Doña Gloria Begué Cantón.

STC 209/1990, de 20 de diciembre. Conflictos Positivos de competencia nº 629/1985, 781/1985 y 1410/1986 (acumulados), Ponente Don Francisco Tomás y Valiente.

STC 135/1992, de 5 de octubre. Recursos de inconstitucionalidad 800/1985 y 801/1985 (acumulados), promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco, respectivamente, contra determinados preceptos de la Ley 13/1985, de 25

de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

STC 68/1996, de 18 de abril. Recurso de Inconstitucionalidad 556/1988, promovido por el Gobierno Balear en relación con determinados preceptos de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

STC 201/1998, de 27 de octubre.

STC 192/2000, de 13 de julio. Conflicto positivo de competencia núm. 5447/1998, ponente Don Pedro Cruz Villalón.

STC 96/2002, de 25 de abril. Recurso de Inconstitucionalidad nº 1135/1995, Ponente Magistrado don Pablo Cachón Villar.

STS 13/2007, de 18 de enero. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1383/1998, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra los arts. 83, 84 y 85, así como contra las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, al considerar que vulneran los arts. 1.1, 2, 9, 40.1, 66.2, 131.1, 137, 138, 139, 156.1 y 157 de la Constitución española, los arts. 56.1, 56.3, y 58, así como la Disposición Adicional Segunda y la Disposición Transitoria Sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, los arts. 1.2 y 13 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, los arts. 109 a 123 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los arts. 104 a 128 y 148 a 151 del Reglamento del Senado.

IX | ANEXO.

REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

Como se anunciaba en la presentación de este trabajo se añade el siguiente Anexo que toma los datos publicados en diciembre de 2008 por el Ministerio de Economía y Hacienda²⁸: sobre la “*Reforma del Sistema de Financiación de la Comunidades Autónomas de Régimen y ciudades con Estatuto de Autonomía*” como propuesta base un acuerdo cuya configuración final será el acuerdo que se someta a la aprobación del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Concretamente se aborda los ejes de la reforma y los principios fundamentales de la misma.

La reforma del Sistema de Financiación de las CC.AA. de Régimen Común se estructurará en torno a cuatro ejes básicos:

- Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar.
- Incremento de la Equidad y la Suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias transferidas a las CC.AA.
- Aumento de la Autonomía y la Corresponsabilidad.

²⁸ Página web del Ministerio de Economía y Hacienda.
<http://www.meh.es/Portal/Prensa>

- Mejora de la Dinámica y Estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.

Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar.

El Gobierno se compromete a incorporar recursos adicionales que permitan reforzar el Estado del Bienestar, de acuerdo con criterios claros de distribución y atendiendo a las prioridades señaladas por las propias CC.AA.

Así, dichos recursos se distribuirán teniendo en cuenta la población actual y los incrementos de población experimentados en los últimos años. En ambos casos, el cómputo de la población se realizará en términos de habitante ajustado o unidad de necesidad, de cara a una mayor aproximación a las necesidades de gasto.

Por otra parte, se considera básico continuar apoyando el desarrollo de las prestaciones destinadas a ayudar a las personas en situación de dependencia, como pilar fundamental para la expansión de los derechos individuales y el bienestar de los ciudadanos. Por esta razón, el Gobierno se compromete a reforzar la contribución estatal para atender el desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Por último, podrán incorporarse recursos adicionales destinados, entre otros fines, a la integración y acogida del flujo migratorio que hemos experimentado en los últimos años o a las políticas de normalización lingüística.

Incremento de la Equidad y la Suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias transferidas a las CC.AA.

El nuevo modelo continuará asegurando la Suficiencia global, mediante un fondo de suficiencia global, de forma que todas las Comunidades Autónomas puedan desarrollar íntegramente las competencias transferidas, no sólo en su primer año de aplicación, sino también en el futuro. Además, en el nuevo modelo se respetarán los resultados del modelo actual partiendo del año base, que será el último liquidado, de manera que no pueda haber perdedores entre las Comunidades Autónomas. Esta garantía de respeto del statu quo es aceptada consensuadamente por todas las CC.AA.

Además de garantizar la Suficiencia y el statu quo, el conjunto de instrumentos de financiación de las CC.AA. deben establecer las pautas de equidad con criterios justos y claros. Con este fin, y de acuerdo con los objetivos establecidos en el artículo 158 de la Constitución, el nuevo sistema garantizará que, dentro del marco de suficiencia global, los recursos financieros para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar sirvan para que los citados servicios sean iguales para todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, en términos de población ajustada o unidad de necesidad. Esto habrá de cumplirse no sólo en el primer año de su aplicación, sino que también se adaptará en el tiempo a la evolución de los recursos y necesidades.

Esta garantía, inexistente actualmente, es uno de los elementos fundamentales para alcanzar la compatibilidad entre los principios de Equidad y Autonomía en un entorno descentralizado y se instrumentará mediante un fondo de garantía de servicios públicos fundamentales.

Dos elementos básicos para la instrumentación final de esta garantía son el establecimiento de un porcentaje de garantía referido al total de recursos financieros y la determinación de las variables representativas de las necesidades de los ciudadanos en relación con estos servicios. En cuanto al primer elemento, el Gobierno establecerá su nivel de acuerdo con los trabajos técnicos y las referencias derivadas del peso de estos servicios tanto en el global de la financiación de las competencias transferidas como en los presupuestos de las CC.AA. La determinación de las variables representativas de las necesidades de los ciudadanos en relación con estos servicios se realizará igualmente de manera que permita ponderar y ajustar su peso a las necesidades derivadas de la financiación de la población receptora de los servicios de sanidad, educación y servicios sociales. Para contribuir a la realización de estos trabajos se propone la creación de un Comité Técnico Permanente de Evaluación dependiente del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por último, la financiación global recibida por las CC.AA. presenta actualmente ciertas diferencias en cuanto a su nivel por unidad de necesidad. Respecto a este aspecto, la AGE considera que el sistema debe tender, como regla general, a la convergencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos, al mismo tiempo que incentiva la autonomía, el desarrollo económico, la capacidad y el esfuerzo fiscal en todas y cada una de las CC.AA.

Por todo ello, se crearán fondos de convergencia autonómica, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- Fondo de competitividad: Se reforzará la equidad y la eficiencia mediante un fondo específico para la convergencia autonómica en financiación per cápita, que tenga en cuenta la capacidad y el esfuerzo fiscal de las CC.AA., desincentivando en lo posible la competitividad fiscal a la baja. Este nuevo fondo se repartirá anualmente entre las CC.AA. con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal en función, entre otros criterios, de su población ajustada relativa, siempre y cuando hagan un determinado esfuerzo fiscal. La dotación de este fondo y sus reglas de reparto y evolución los determinará el Estado, previa negociación con las CC.AA. De esta forma se considerará la capacidad fiscal de cada CC.AA. y los efectos que sobre la misma está teniendo la evolución de la situación económica.
- Fondo de cooperación: Para complementar al Sistema de Financiación en su fortalecimiento del Estado de Bienestar y cumplir con el objetivo último de convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, se considera necesario incrementar los recursos de las CC.AA. de menor renta, de manera que cuenten con los instrumentos para alcanzar mayores niveles de desarrollo. La dotación de estos recursos y sus reglas de reparto y evolución los determinará el Estado previa negociación con las CC.AA.

Estas medidas introducen una mayor equidad en el sistema, favorecen los incentivos al desarrollo económico y corrigen deficiencias del sistema actual.

Aumento de la Autonomía y la Corresponsabilidad.

La reforma del Sistema de Financiación aumentará la Autonomía de las CC.AA. en términos cuantitativos (peso de los recursos tributarios sobre el total de la financiación de las Comunidades Autónomas), de competencias normativas (capacidad legal para modificar el nivel o la distribución de la recaudación) y de participación y colaboración en las labores de gestión tributaria. Paralelamente se potenciará la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y la transparencia en la atribución de los recursos a las diferentes administraciones. Para ello:

- a) Se propone elevar al 50% la cesión a las CC.AA. en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (actualmente 33%) y en el Impuesto sobre el Valor Añadido (actualmente 35%) y al 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación (actualmente 40%, sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos).

Esta ampliación de los espacios fiscales de las CC.AA. elevará el peso de los recursos tributarios en el global de la financiación de las CC.AA., hasta el entorno del 90%, un aumento de 20 puntos porcentuales²⁹. Además el peso de los impuestos en los que las CC.AA. tienen competencias normativas y que se corresponden con el concepto más estricto de autonomía, aumentará por encima del 50% del total de sus recursos.

- b) Adicionalmente, se propone incrementar en lo posible las competencias normativas de las CC.AA. en los tributos cedidos parcialmente. En especial, se abordará con las CC.AA. la posibilidad de ampliación de las competencias en el IRPF en materia de modificación de los mínimos personales y familiares, aprobación de la escala autonómica del impuesto y deducciones de la cuota. En cuanto a los impuestos indirectos sobre el consumo (IVA e IIEE), se hará el esfuerzo necesario para que, respetando las competencias y normativa europea, las CC.AA. puedan también participar, especialmente en las operaciones directamente a consumidores finales.

Asimismo, se propone aumentar la visibilidad de la participación de las CC.AA. en los tributos compartidos. En especial, actuando en los modelos de declaración y, en la medida de lo posible, en las retenciones.

- c) También se propone reforzar la administración tributaria y ampliar la participación y colaboración recíprocas entre las administraciones tributarias de las CC.AA. y de la AEAT y el fomento de los canales de intercambio de información, todo ello como vía de fomento de la autonomía y de disminución de los costes indirectos de la tributación y de mejora de la lucha contra el fraude. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en algunos estatutos, se propone ceder a las Comunidades Autónomas que lo deseen las competencias de revisión económica administrativa contra actos emanados de sus propios órganos de gestión, sin perjuicio de mantener la unificación de criterio de la Administración General del Estado.
- d) Así mismo, se propone la revisión del actual sistema de entregas a cuenta con el fin de que haya una mayor coincidencia temporal entre la recaudación real y los ingresos de las CC.AA.

En todo caso, este aumento de la Autonomía debe ser compatible con el respeto a la unidad de mercado, el mantenimiento de la Suficiencia en la financiación de

²⁹ Recursos medidos en términos reales y en referencia a los datos del último año liquidado (2006).

las competencias transferidas y el refuerzo de las pautas de Equidad del Sistema, tanto desde una perspectiva estática como dinámica.

Mejora de la Dinámica y Estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.

Para evitar en el futuro la inestabilidad derivada de la inexistencia de un mecanismo automático y explícito de actualización de los recursos existentes a las necesidades, en el cálculo de la garantía de igual financiación de los servicios públicos fundamentales se procederá a una actualización anual de las variables que determinan la necesidad de financiación, de forma que los ciudadanos, independientemente de dónde residan, tendrán asegurada de manera estable una financiación base igual por unidad de necesidad.

Así mismo, el incremento del peso de los recursos tributarios en la financiación de los servicios traspasados contribuirá a que los recursos evolucionen de forma equilibrada, tanto en relación con las necesidades, como desde el punto de vista del balance entre los diferentes niveles de gobierno.

A modo de garantía adicional, de forma quinquenal, podrá procederse a la realización de una evaluación de los elementos más estructurales del sistema, sobre la base de los trabajos del Comité Técnico Permanente de Evaluación que se creará a tal efecto en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este comité estará encargado de evaluar las posibles desviaciones del sistema respecto a sus objetivos iniciales, recomendando medidas de ajuste.

La mejora de la flexibilidad del sistema y de su capacidad de adaptación a la evolución de los recursos y necesidades, tiene como objetivo reforzar la estabilidad del mismo, de forma que no sea necesario proceder a reformas sustanciales cada pocos años.

978-84-8333-451-5



917884831334515