



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**FEDERALISMO FISCAL EN ESPAÑA:
Análisis del Modelo Vigente de
Financiación Autonómica**

Presentado por:

Mario Alija Moro

Tutelado por:

Juan Carlos Gamazo Chillón

Valladolid, 27 de junio de 2016

RESUMEN

España es un Estado descentralizado, no solo políticamente, sino también en cuanto a su financiación. Por ello, el federalismo fiscal tiene una gran importancia en el estudio de la distribución de los recursos públicos. En este trabajo se analiza tanto el marco teórico de este campo de la Hacienda Pública como el caso particular español.

Para estudiar el federalismo fiscal en España, es necesario comprender las razones políticas, económicas y sociales que han llevado a esta situación. Además, antes de analizar el funcionamiento del actual modelo de financiación autonómica, es preciso comentar la evolución que ha seguido hasta la actualidad, así como el marco legislativo en el que se mueve.

El campo de la financiación autonómica es susceptible de múltiples opiniones, no hay un modelo mejor que otro, sino que depende de los objetivos que se hayan fijado y del contexto en el que se actúe. Por ello, es de vital importancia realizar una valoración de las ventajas e inconvenientes del sistema actual y plantear las oportunas propuestas de reforma susceptibles de mejorar su efectividad en el futuro.

PALABRAS CLAVE: España; Financiación Autonómica; LOFCA; federalismo fiscal.

CÓDIGOS JEL: H71, H77

ABSTRACT

Spain is not only a decentralized state in a political way, but also in terms of funding. That is the reason why fiscal federalism has great importance within the study of the distribution of public resources. In this dissertation, the theoretical framework of this field of Public Finance and the particular Spanish case are both going to be analysed.

In order to study the fiscal federalism in Spain, the first step is to understand the political, economic and social reasons that led to this situation. In addition, before analysing the functioning of the current model of regional financing, the evolution that has been followed must be discussed, as well as the legislative framework.

The field of regional funding is likely to be discussed, because there is not a model better than another, it depends on the objectives that have been set and the context. It is therefore a matter of the utmost importance to make an assessment of the advantages and disadvantages of the current system, and to discuss appropriate reform proposals likely to improve their effectiveness in the future.

KEY WORDS: Spain; Regional Financing; LOFCA; fiscal federalism.

JEL CODES: H71, H77

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. ANÁLISIS DEL FEDERALISMO FISCAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA HACIENDA PÚBLICA.....	5
1.1 LA TEORÍA POSITIVA DEL FEDERALISMO FISCAL	5
1.1.1 Hipótesis centralizadoras	5
1.1.2 Hipótesis descentralizadoras	6
1.2 LA TEORÍA NORMATIVA DEL FEDERALISMO FISCAL.....	7
1.2.1 Ventajas de la descentralización fiscal:	7
1.2.2 Ventajas de la centralización fiscal.....	8
1.3 LA TEORÍA DE LAS SUBVENCIONES	9
1.3.1 Subvenciones afectadas o condicionadas.....	10
1.3.2 Subvenciones generales o incondicionales	10
2. EL FEDERALISMO FISCAL EN ESPAÑA.....	12
2.1 IMPORTANCIA DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL	12
2.2 EL FEDERALISMO FISCAL EN PERSPECTIVA COMPARADA	13
2.3 LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	16
2.3.1 Motivos de la diversidad de situaciones de la financiación autonómica en España	17
2.3.2 Marco Regulatorio.....	20
2.3.3 Evolución del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas	23
3. MODELO ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	32
3.1 CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL MODELO DE FINANCIACIÓN DE RÉGIMEN COMÚN	32
3.1.1 La aportación adicional del Estado.....	36
3.1.2 El Fondo de Garantía y la Población Ajustada	37
3.1.3 El Fondo de Cooperación	38
3.1.4 El Fondo de Competitividad.....	39

3.1.5	La compensación prevista en la disposición adicional tercera	41
3.2	BALANCE.....	41
3.3	PROPUESTAS DE REFORMA	43
3.3.1	Suficiencia y Sostenibilidad Fiscal	43
3.3.2	Nivelación interterritorial y política regional	44
3.3.3	Autonomía y responsabilidad fiscal	46
3.3.4	Aspectos institucionales.....	48
3.3.5	Aumento de la regulación constitucional.....	49
4.	CONCLUSIONES.....	51
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	53
5.1	LIBROS	53
5.2	TEXTOS Y ARTÍCULOS.....	53
5.3	ENLACES DE PÁGINAS WEB	54

INTRODUCCIÓN

Por federalismo fiscal entendemos “aquel campo de la Hacienda Pública que se dedica al análisis de la descentralización fiscal” (García Villarejo y Salinas Sánchez, 1985, p. 613). Es por lo tanto una rama de la Hacienda Pública aplicable al estudio de los estados descentralizados, ya sean federales, por autonomías o regiones. No cabe duda por ello que en España, el cuarto país más descentralizado del mundo tras Canadá, Suiza y EE.UU. (según datos de la OCDE que serán analizados posteriormente), este concepto requiere una especial profundización. Así pues, al hablar de federalismo fiscal deben ser analizadas las diferentes relaciones que se dan en un concreto Estado (en este caso, España) entre los distintos niveles que componen la Administración Pública: desde el estatal al local, pasando por el regional.

Hay que tener en cuenta que federalismo fiscal es un concepto económico, no político. Se refiere a la descentralización de la Hacienda Pública y no del Gobierno, si bien es innegable que en la mayoría de estados descentralizados su fiscalidad sigue el mismo patrón que su poder político.

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es analizar el federalismo fiscal en España. Para ello, en primer lugar será necesario fijar un concepto de federalismo fiscal, exponiendo las diferentes teorías que tratan de explicar este fenómeno. Esta parte, de contenido teórico, será aplicable a cualquier modelo de federalismo fiscal, sin entrar aún en el caso español. Serán comparados los modelos normativo (cómo debería funcionar el federalismo fiscal) y positivo (cómo funciona realmente), prestando especial atención a las ventajas e inconvenientes que conlleva una mayor descentralización fiscal. Finalmente, se valorará la teoría de las subvenciones, que analiza el papel que tienen las transacciones de fondos estatales hacia los distintos entes subestatales como mecanismo de ajuste.

A continuación, serán analizados los pormenores del federalismo fiscal en nuestro país. Para ello, se valorará estadísticamente la importancia cuantitativa, medido en función del Gasto Público de las Comunidades Autónomas y demás entes territoriales en relación con el total del Gasto estatal. También va a ser preciso explicar de manera sucinta las razones políticas que han llevado a que España actúe en un marco de federalismo fiscal complejo, con muchas variables y excepciones. Además, de manera introductoria a la actual legislación, se llevará a cabo un estudio del marco regulatorio de la financiación autonómica, haciendo un análisis de su evolución reciente y valorando las novedades más importantes que se han ido produciendo a lo largo de los años.

Posteriormente, se estudiará el actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Para ello, se expondrán las características de dicho sistema, haciendo hincapié en las novedades introducidas en esta última reforma. Si bien la parte más interesante del trabajo será la valoración de este modelo de financiación, es necesario explicar previamente sus pormenores lo más detalladamente posible, pues de lo contrario las posteriores valoraciones serán difíciles de asimilar. A continuación, aunque no es el tema central del trabajo, habrá que hacer lo propio con el régimen foral, donde será interesante una breve explicación histórica que explique la razón de ser de estas peculiaridades fiscales, que a primera vista resultan cuanto menos sorprendentes en un Estado gobernado por los principios de igualdad y no discriminación, y su mantenimiento a lo largo de los años.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), si bien es la más importante, no es la única ley que debe ser tomada en cuenta en materia de federalismo fiscal en España. Sin entrar en mucho detalle, es preciso enunciar los principios constitucionales del modelo de financiación autonómica español, así como las peculiaridades de las dos leyes que regulan el régimen foral: la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Una vez expuestas todas las características del sistema, procede una efectiva valoración tanto del modelo actual en su conjunto como de las reformas introducidas en el año 2009. Para ello, se valorarán los puntos de vista de diferentes expertos en la materia, respaldando sus afirmaciones con datos estadísticos en la medida de lo posible.

Analizadas las ventajas e inconvenientes que presenta el actual sistema de financiación autonómica, serán planteadas una serie de propuestas de reforma que han sugerido diversos hacendistas, evaluando las fortalezas y debilidades de cada una de ellas, para finalmente valorar si su puesta en marcha resultaría beneficiosa o no.

Por último, se expondrán las conclusiones obtenidas como resultado de la tarea analítica e investigadora desempeñada a lo largo del Trabajo.

1. ANÁLISIS DEL FEDERALISMO FISCAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA HACIENDA PÚBLICA.

Son tres las principales teorías que tratan de explicar el concepto de federalismo fiscal: teoría positiva, teoría normativa y teoría de las subvenciones. En este apartado se procede a explicar las características de cada uno de estos modelos siguiendo la clasificación de los profesores García Villarejo y Salinas Sánchez:

1.1 LA TEORÍA POSITIVA DEL FEDERALISMO FISCAL

La contraposición entre teoría normativa, que explica modelos referidos a cómo debería funcionar una determinada realidad, y teoría positiva, que se refiere a lo que realmente ocurre, es típica de la economía, y es por ello que también es aplicada en el campo de la Hacienda Pública.

La teoría positiva del federalismo fiscal centra su atención en la organización fiscal estatal, que puede seguir bien una tendencia de concentración o dispersión de funciones entre los diferentes niveles del Estado. Distinguimos por lo tanto dos grupos de teorías:

1.1.1 Hipótesis centralizadoras

Consideran que la tendencia es que los niveles superiores del Estado asuman más competencias en detrimento de las entidades regionales. Este punto de vista fue defendido por primera vez por Johannes Popitz, jurista, político y economista alemán que en el año 1927 defendió, en la “Ley de Popitz”, que a medida que aumenta el espacio temporal los estados se aproximan más a un modelo de centralización de las funciones. Argumenta que ello se debe a que la actividad pública que puede ejercer el Gobierno Central no tiene parangón en la que desarrolla el poder ejecutivo en las diversas entidades subestatales, debido a su mayor capacidad presupuestaria y marco de actuación.

Otro motivo para el auge de la Hacienda Estatal es que a medida que un Estado está cohesionado y se reducen las diferencias territoriales, los ciudadanos dejan de distinguir con claridad los niveles en los que se divide la Hacienda Pública. Es por ello que prefieren acudir directamente al Gobierno Central, puesto que le consideran más capacitado para ofrecer unos servicios públicos de calidad que a los entes regionales.

En el año 1967, los hacendistas británicos Wiseman y Peacock presentaron su hipótesis del efecto desplazamiento. Dicho fenómeno consiste en que en momentos críticos,

como crisis económicas o guerras, la población demanda un mayor Gasto Público, y los individuos están dispuestos a realizar una mayor contribución impositiva. Una vez ha terminado la situación anómala, el Gasto se mantiene en niveles elevados para mejorar las prestaciones. Ello lleva a que los contribuyentes estén dispuestos a soportar una carga fiscal mayor para financiar este gasto Estatal, y prefieren que sea el Gobierno Central el que asuma la responsabilidad de invertir lo recaudado con sus impuestos. La idea subyacente es similar a la de la “Ley de Popitz”: los ciudadanos creen que los niveles superiores de la Hacienda Pública son los que prestan mejores servicios por contar con mayores fondos, y por ello prefieren que sean estos los que se ocupen de esta tarea inversora.

Otro argumento a favor de la centralización está asociado a las mejoras tecnológicas que suponen un incremento de la producción. Cuando un país experimenta un crecimiento económico, se producen economías de escala en la producción de bienes y prestación de servicios por parte del Estado, y dichas economías serán más notables en los niveles más altos, donde se concentra una mayor producción al estar dirigida a un mayor grupo de población.

Por estas razones, son numerosos los hacendistas que consideran que la actividad pública sigue una evolución hacia la centralización.

1.1.2 Hipótesis descentralizadoras

Los expertos que siguen estas teorías se basan principalmente en dos argumentos:

- El primero de ellos entiende que, a medida que una sociedad alcanza unos mayores niveles de bienestar y de riqueza, los ciudadanos ya no se preocupan tanto por la inversión pública, sino por el mantenimiento de lo que se ha conseguido, y esta tarea es más fácil que sea realizada por los niveles inferiores de la Hacienda Pública, a los que la población tiene mayor acceso. Veámoslo con un ejemplo: una ciudad necesita colegios y hospitales. Su construcción y puesta en funcionamiento obviamente requiere de una fuerte inversión que difícilmente podrá ser abordada por el Ayuntamiento, por lo que es el Gobierno Central quien asume la operación. Sin embargo, una vez están operativos, a los habitantes de la ciudad (suponiendo que su población se mantiene estable) no les interesan nuevas obras públicas, sino mantener en buen estado y operativas las existentes. Estas tareas son menos costosas y requieren de un mayor control periódico, por lo que son idóneas para ser llevadas a cabo por el Ayuntamiento u otra entidad subestatal.

- El segundo argumento pone en duda la teoría centralizadora de que las economías de escala favorecen a los niveles superiores de la Hacienda Pública, al considerar que dichas economías se agotan en los niveles inferiores, por lo que no hay razones suficientes que justifiquen la concentración de funciones a nivel del Gobierno Central. En otras palabras, los mismos efectos de ahorro se consiguen en una producción a nivel regional que a nivel Estatal.

El tema de discusión por lo tanto reside en la concentración o no del poder fiscal Estatal. Si bien existen estudios que respaldan ambas hipótesis, la realidad es que las relaciones fiscales entre los diversos niveles del Estado con cada vez más complejas, lo que es interpretado como un punto a favor de las teorías descentralizadoras.

1.2 LA TEORÍA NORMATIVA DEL FEDERALISMO FISCAL

Esta orientación del federalismo fiscal analiza los pros y los contras de que la actividad pública se desarrolle conforme a un patrón con mayor o menor centralización.

1.2.1 Ventajas de la descentralización fiscal:

- Conlleva un mayor nivel de independencia de los estratos más bajos de la Hacienda Pública, lo que se traduce en ventajas relacionadas con los “bienes públicos locales” (García Villarejo y Salinas Sánchez, 1985, p. 615). Estos son aquellos en los que sus beneficios se dan en un ámbito inferior al nacional, como sería el caso de un hospital (que produce beneficio directo a los habitantes de una localidad o provincia, pero más limitado a los residentes en el resto del territorio nacional). Su carácter público se ve reducido a media que aumenta el marco de actuación geográfico (podría atender a enfermos de provincias limítrofes, pero sería algo más ocasional). Por lo tanto, sería conveniente que fueran los ciudadanos que obtienen un beneficio de estos bienes públicos locales los que decidan sobre ellos de acuerdo con el principio de correspondencia.
- Presenta ventajas en aquellos servicios públicos que no tienen una preferencia similar entre los habitantes de diferentes entidades territoriales en un mismo Estado. En estos casos, sería mejor que en cada región hubiese una distribución acorde a las preferencias de sus habitantes, y no una homogénea a nivel estatal.

- Permite a los ciudadanos “votar con los pies”: si las Haciendas regionales y locales tienen capacidad para decidir por sí mismas la carga fiscal y las inversiones públicas que piensan acometer, la población elegirá vivir en el lugar cuyo modelo fiscal le favorezca más de acuerdo con sus preferencias. Ello conlleva una concentración de ciudadanos con similares opiniones fiscales, por lo que las medidas de Hacienda Pública de estos niveles inferiores satisfarán a un mayor porcentaje de la población que si viniesen del Gobierno Central.
- La descentralización supone que los diferentes niveles inferiores de Hacienda Pública aplicarán soluciones diferentes a problemas más o menos similares, lo que va a permitir comparar y valorar las medidas fiscales de cada territorio. Esto es sin duda valioso para el desarrollo del país, pues incita a la innovación fiscal y permite adoptar las medidas que han probado ser exitosas y descartar rápidamente las que no han dado los resultados deseados.
- Una última ventaja que se ha considerado es que la descentralización fiscal permite un mayor control al facilitar el acceso de los ciudadanos a la burocracia. Si fuese el Gobierno Central el que asumiese en exclusiva esta tarea, su control en zonas geográficas alejadas se vería más limitado.

1.2.2 Ventajas de la centralización fiscal

- Cuando se trata de “bienes públicos nacionales” (a diferencia de los locales, son aquellos que benefician a la población de la totalidad del Estado, como podría ser la defensa nacional, y no a la de una región o localidad concreta, como un polideportivo), el principio de correspondencia aconseja que su administración no se encomiende a niveles regionales o locales, puesto que sería ineficiente, ya que no se valorarían los objetivos en su conjunto al intentar conseguir el mayor beneficio para la localidad o región. Por ejemplo, una provincia podría gastar su presupuesto en defensa en contratar militares para crear empleo, no invirtiendo nada en armamento. Si el resto de provincias hiciesen lo mismo, el Ejército no estaría capacitado para cumplir con sus objetivos militares.
- Favorece la estabilización de la economía, dado que los instrumentos fiscales solo son operativos si son aplicados por la Hacienda Pública Estatal: si cada entidad

subestatal aplicase unas medidas diferentes, estas se contrarrestarían y el país no conseguiría alcanzar sus objetivos macroeconómicos.

- En lo referido a la inversión en medios de producción (tierra, trabajo y capital), las tasas de crecimiento serán mayores si se aplica a nivel nacional. No obstante, a nivel regional también puede obtenerse resultados positivos, pero tiene más que ver con políticas de ordenación territorial.
- Finalmente, las políticas dirigidas a la distribución de la renta deben de estar centralizadas, pues lo contrario implicaría que los habitantes “votasen con los pies” y emigrasen a aquellos lugares con medidas distributivas más generosas, que al aumentar el número de beneficiarios serían imposibles de mantener.

A modo de resumen, se puede concluir que hay ciertas actividades públicas que es más beneficioso que sean desempeñadas por niveles de Hacienda Pública inferiores, mientras que otras es mejor que sean asumidas por el Gobierno Central. Por lo tanto, el mejor sistema sería un modelo mixto, que es el que desarrolla la teoría de las subvenciones.

1.3 LA TEORÍA DE LAS SUBVENCIONES

Estudia las relaciones existentes entre los diferentes niveles de la Hacienda Pública, concretamente sus transacciones, sus trasposos de fondos públicos. Esta teoría considera que estas transacciones son una medida eficaz de ajuste, argumentando una serie de razones a su favor:

- La existencia de una Hacienda Pública que actúe en los niveles inferiores va a suponer que en cada región se consigan unos beneficios diferentes, y lo mismo con los gastos. Ello se debe a que en cada una de ellas se va a dar un contexto económico y político diferente, por lo que las subvenciones se hacen necesarias para repartir de una manera más equitativa los costes y beneficios de las diferentes áreas del Estado.
- Determinados bienes de carácter local son calificados como preferentes por el Gobierno Central. Para conseguir una distribución equitativa de los mismos que beneficie a toda la población del Estado y no solo a la que habita en la región donde estos se encuentran, la Administración puede repartir su consumo estableciendo subsidios.

- La Hacienda Central tiene entre sus objetivos fomentar la reducción de desigualdades entre las Haciendas Regionales, de tal modo que cada una esté capacitada para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Estas diferencias pueden ser compensadas mediante subvenciones.

Se pueden distinguir dos grupos de subvenciones intergubernamentales: afectadas o condicionadas y generales o incondicionales.

1.3.1 Subvenciones afectadas o condicionadas

El nivel superior de la Hacienda Pública es el encargado de determinar el uso que debe dar el nivel inferior a los fondos públicos que le transfiere. Dos categorías pueden ser diferenciadas:

1.3.1.1 Subvenciones Graduadas:

Son aquellas recibidas por un concreto nivel de la Hacienda Pública para suministrar un bien o proporcionar un servicio público determinado en proporción al gasto que se dedique a esta actividad. Por ejemplo, si un Ayuntamiento gasta 10.000€ en cierta actividad y la Hacienda Central colabora con 4.000€, los contribuyentes locales solo tendrán que pagar en impuestos 6.000€, por los 10.000 que pagaban antes por obtener el mismo servicio. Ello conlleva que la demanda de esa actividad pública se incremente al reducirse su coste, y aumenta el bienestar de la comunidad.

1.3.1.2 Subvenciones de Cuantía Fija:

Es una situación opuesta: el nivel hacendístico inferior recibe una cantidad de fondos concreta para sufragar un determinado gasto público sin tener en cuenta el desembolso que supone esa actividad. En este caso, la subvención reduce el precio del bien público para el contribuyente, pero también su coste y su calidad. Sin embargo, el nivel de bienestar de la comunidad aumenta porque la demanda privada de bienes de la misma naturaleza aumenta.

Siguiendo el ejemplo del caso anterior, ahora los 10.000 euros que costaba el servicio público se convierten por ejemplo en 6.000, y de ellos el Estado asume 4.000 y los contribuyentes 2.000. El servicio es más asequible pero también es de suponer que de peor calidad, y los ciudadanos que lo prefieran pueden permitirse acceder al mercado privado para satisfacer esta concreta necesidad gracias a que ahora pagan menos impuestos.

1.3.2 Subvenciones generales o incondicionales

La Hacienda Central, esto es, el nivel encargado de conceder la subvención, da libertad al receptor para decidir el destino de los fondos que reciba. Esto hace que se produzca un

“efecto renta” (García Villarejo y Salinas Sánchez, 1985, p. 621) pero no un “efecto sustitución” de los bienes o servicios públicos: gracias a la subvención, aumenta el consumo de bienes públicos, pero el consumo de bienes privados no se reduce, sino que aumenta gracias a la reducción impositiva.

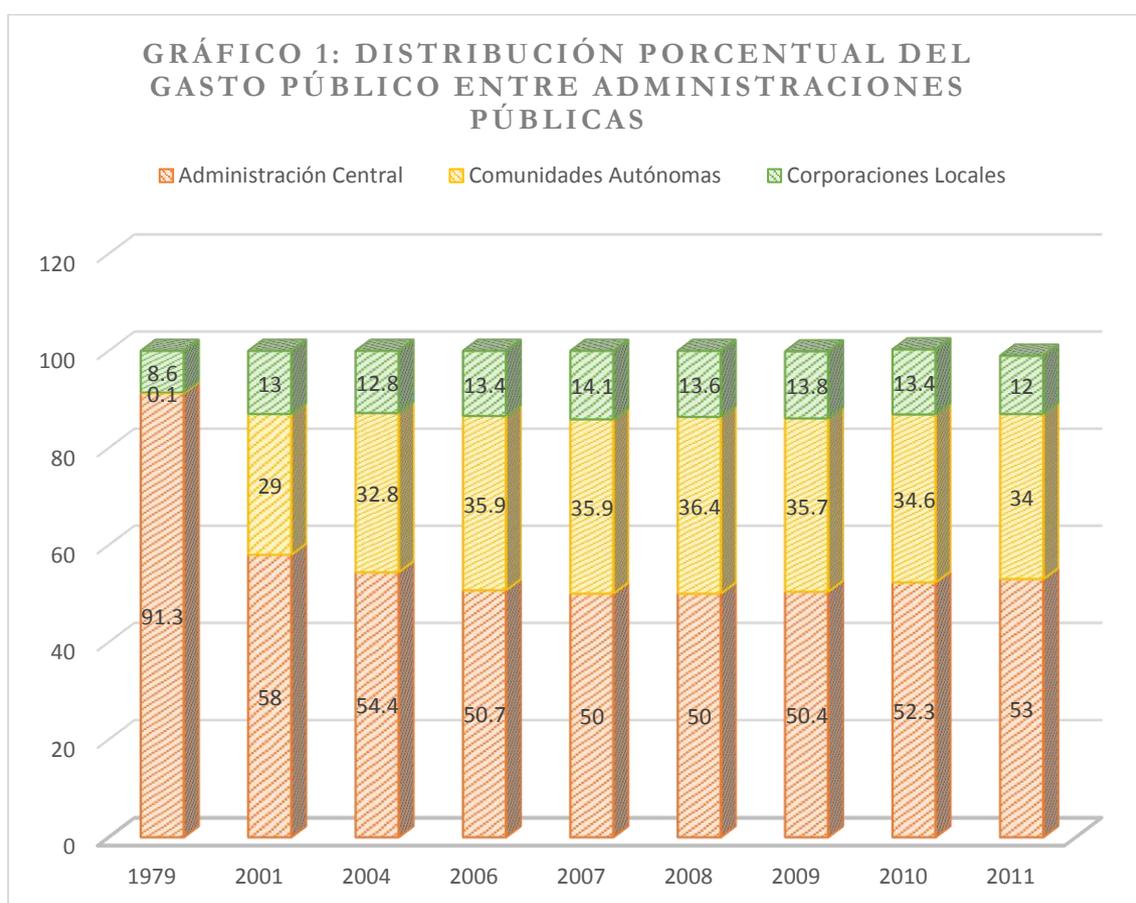
La principal ventaja de las subvenciones generales es que permiten un mayor respeto a la autonomía de las entidades subestatales, al permitir que sean ellas las que decidan la importancia relativa de sus problemas a la hora de invertir para solucionarlos.

2. EL FEDERALISMO FISCAL EN ESPAÑA

2.1 IMPORTANCIA DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

Si bien es cierto que el federalismo fiscal es un concepto económico, es innegable que su origen es de carácter político. Muchos autores defienden que, en España, el federalismo fiscal comienza con la creación del Estado de las Autonomías con la Constitución Española de 1978, a medida que estas van asumiendo cada vez mayores competencias y empiezan asumir una mayor responsabilidad en materia de Gasto Público.

El gráfico 1 muestra la evolución experimentada desde el año 1979 hasta 2010 en España en este sentido:



FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado, 2011

A la vista de estos datos, resulta especialmente significativo el salto cuantitativo experimentado por las Comunidades Autónomas (CCAA), que han ido ganando terreno a la Administración Central de manera progresiva debido a la asunción de competencias por parte de estos entes territoriales. Si bien es cierto que en los últimos años el porcentaje de distribución del Gasto Público entre estos tres niveles se ha estabilizado (porque han asumido

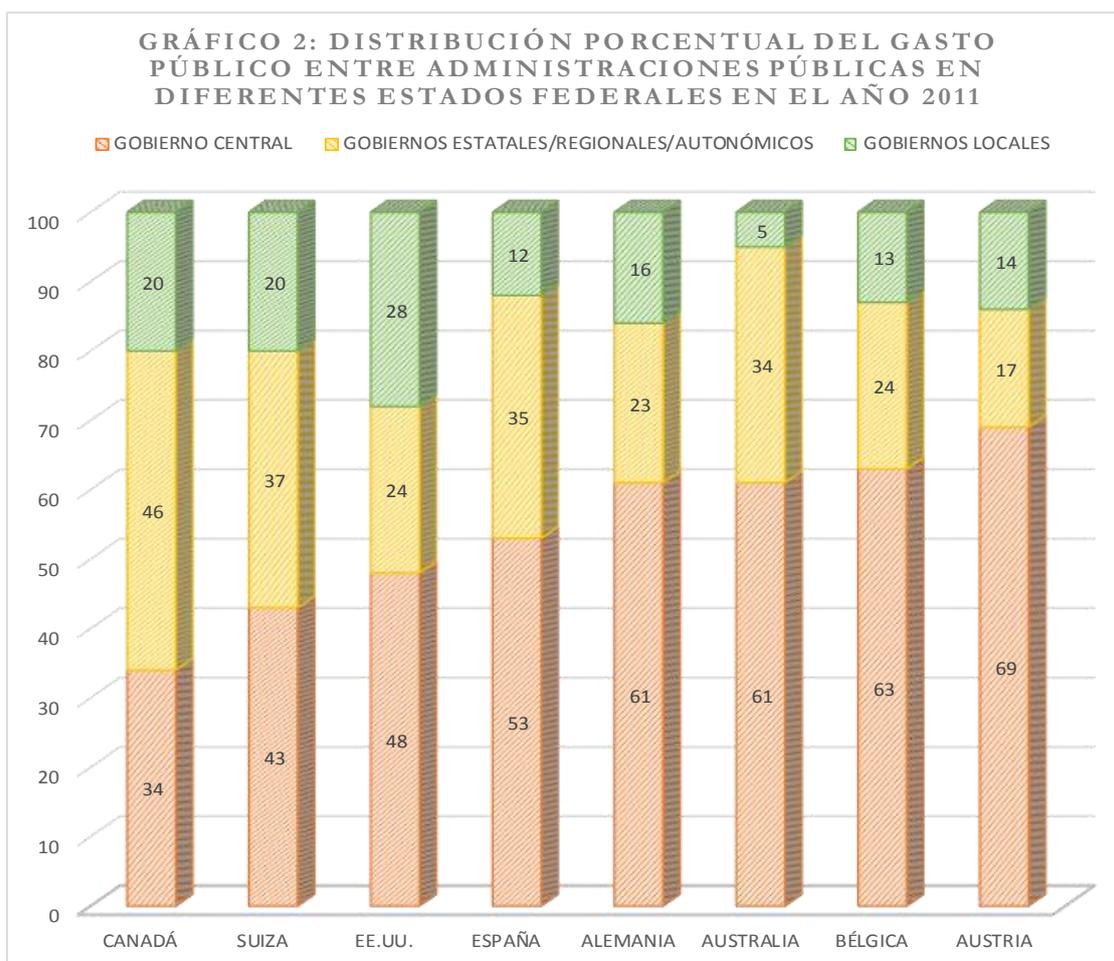
casi la totalidad de competencias posibles), comparándolo con el comienzo del Estado de las Autonomías se aprecia que las Corporaciones Locales han aumentado su importancia de manera sensible, pasando de asumir un 8.6% del Gasto Público en 1979 a un 12% en 2011, pero han sido las Autonomías quienes han asumido un papel protagonista, representando en la actualidad el 34% del Gasto Público por el 0,1% que tenían en 1979. Es por ello que en este trabajo va a valorarse principalmente el papel de las CCAA, pues a ellas han afectado las principales novedades introducidas en los sucesivos sistemas de financiación autonómica.

Señalar que, en el gráfico, el gasto asumido por la Administración de Seguridad Social ha sido considerado como realizado por el Gobierno Central.

2.2 EL FEDERALISMO FISCAL EN PERSPECTIVA COMPARADA

El caso de España no es aislado, puesto que otros estados han seguido procedimientos similares. Por tanto, realizar una comparación entre la distribución del gasto y la recaudación de ingresos en estos países comparativamente es una tarea que va a permitir poner en contexto la situación del federalismo fiscal español (León et alía, 2015, pp. 85 y ss.).

Si bien en todos los países existen una serie de competencias que son asumidas por el Gobierno Central de manera exclusiva (por ejemplo, Defensa, relaciones internacionales o política económica), el reparto de responsabilidades entre los distintos niveles estatales es un buen indicador del grado de federalismo fiscal en un determinado Estado. El Gráfico 2 ilustra el porcentaje de distribución del Gasto Público en otros estados federales en el año 2011, y se obtiene una conclusión importante: sólo tres estados (Canadá, Suiza y Estados Unidos) están más descentralizados que España, considerando como indicador el porcentaje del Gasto Público asumido por el Gobierno Central.



FUENTE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y León et alia, 2015, p. 91.

Otro indicador que resulta ilustrativo es el que hace referencia a la forma en la que se distribuyen los ingresos públicos entre los distintos niveles de gobierno en un Estado. Los gobiernos regionales, federales o autonómicos pueden obtener sus ingresos a partir de impuestos o subvenciones, siendo mayor la descentralización tributaria cuanto mayor sea el peso de los primeros, dado que ello se traduce en una mayor independencia del Gobierno Central, una menor dependencia de sus transferencias de fondos públicos. El gráfico 3 vuelve a situar a España como el cuarto país más descentralizado de acuerdo con este parámetro:

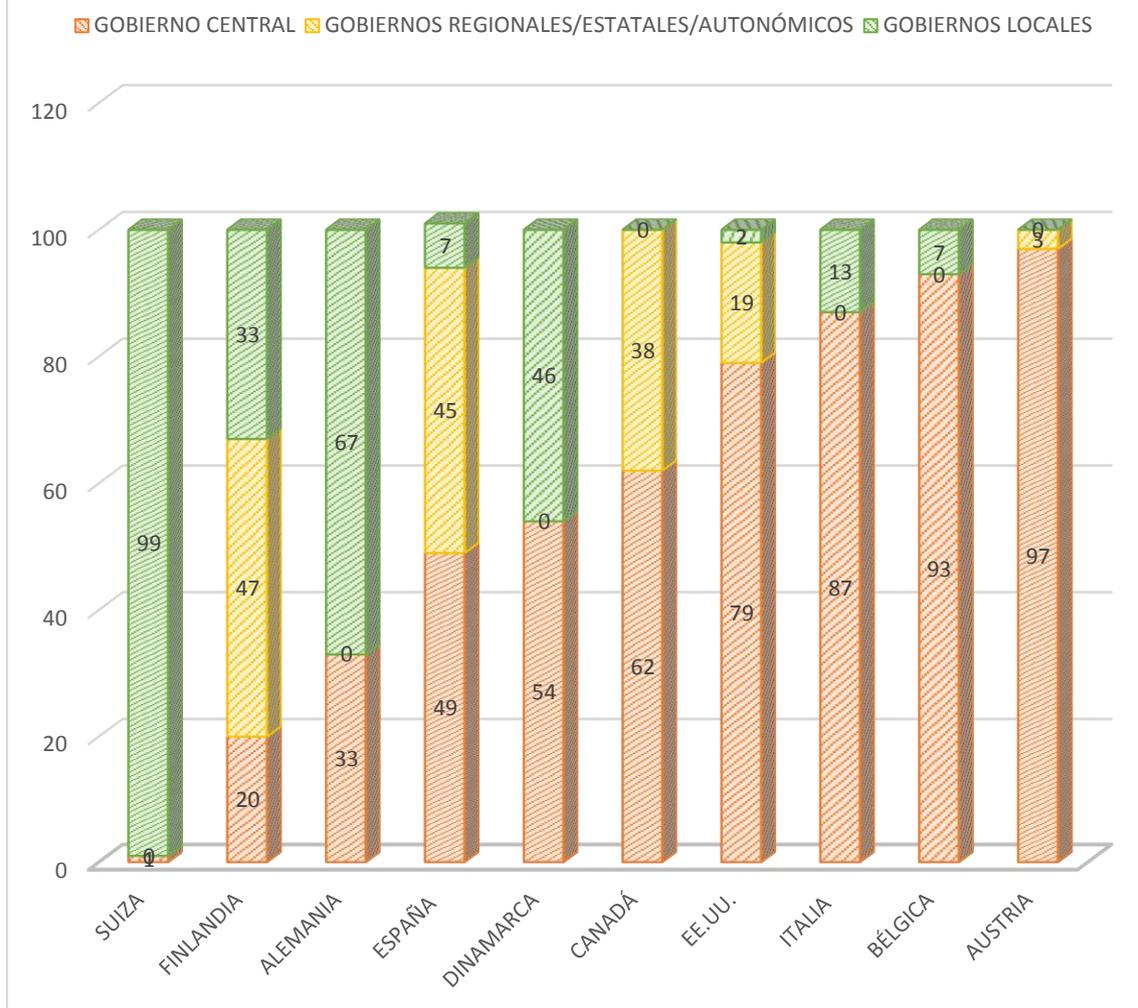
GRÁFICO 3: RECURSOS PROCEDENTES DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES/ESTATALES/AUTONÓMICOS EN 2011 (% SOBRE EL TOTAL)



FUENTE: Fondo Monetario Internacional y León et alia, 2015, p. 97.

Por último, el porcentaje que corresponde a cada nivel de Gobierno en la recaudación impositiva también ofrece una imagen fiel del nivel de descentralización fiscal de un país. En el gráfico 5 se analiza la distribución del impuesto personal sobre la renta en distintos estados: cuanto menor porcentaje recaiga sobre la Hacienda Central, mayor descentralización:

GRÁFICO 5: IMPOSICIÓN PERSONAL SOBRE LA RENTA POR NIVELES DE GOBIERNO (% SOBRE EL TOTAL) EN EL AÑO 2011



FUENTE: OCDE y León et alia, 2015, p. 100.

A la vista de estos datos, no cabe duda de que España es un Estado federal, fiscalmente hablando. Las CCAA cada vez tienen más poder tributario en detrimento del Gobierno Central y ello se traduce en un aumento de su autonomía financiera. No obstante, hay una característica del modelo español que no tiene par en el contexto internacional: la presencia de dos modelos de financiación distintos (común y foral), lo que desencadena unas desigualdades entre las Autonomías que no se dan en otros estados.

2.3 LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En primer lugar, es preciso aclarar que en España las Comunidades Autónomas pueden regirse por uno de los dos sistemas de financiación existentes: régimen común (en el que se incluye Canarias, con peculiaridades relacionadas con su consideración de región

ultraperiférica de la Unión Europea) y régimen foral. Además, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla siguen el régimen de financiación de las Haciendas Locales, con una serie de particularidades respecto a determinados impuestos.

Antes de analizar los pormenores de estos sistemas de financiación, es necesario evaluar las situaciones políticas que han llevado a ellos.

La tabla 1 muestra los diferentes sistemas de financiación autonómica en España:

TABLA 1: ESQUEMA DE LOS SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

SISTEMA FORAL		SISTEMA COMÚN		
Concierto + Cupo	Convenio + Aportación	LOFCA	LOFCA + Hacienda Provincial	LOFCA + Impuestos Indirectos Propios
País Vasco	Comunidad Foral de Navarra	Andalucía Aragón Islas Baleares Castilla-La Mancha Castilla y León Cataluña Comunidad Valenciana Extremadura Galicia	Asturias Cantabria Madrid Murcia La Rioja	Canarias

FUENTE: Bustos Gisbert, 2003, p. 725

2.3.1 Motivos de la diversidad de situaciones de la financiación autonómica en España

El Estado de las Autonomías configurado en la Constitución Española (CE) ha dado lugar a una serie de situaciones muy diversas, lo cual se ha visto reflejado en el sistema de financiación autonómica. La primera de ellas viene determinada por los dos procedimientos diferentes que establece el texto constitucional para el acceso a la autonomía: artículos 143 y 151, que regulan respectivamente las vías “lenta” y “rápida” (porque en el primer caso el art. 148.2 CE va a exigir un plazo de 5 años para que las CCAA puedan ampliar sus competencias, y en el segundo no existe tal plazo). La vía “rápida” estaba pensada para las “nacionalidades históricas”, para que pudiesen acceder lo antes posible a todas las competencias disponibles, si bien a ellas (Galicia, Euskadi y Cataluña) se unió Andalucía tras un referéndum. Ello hizo que otras Comunidades que asumieron su autonomía por la vía “lenta” exigiesen rápidamente nuevas funciones, sin querer esperar esos 5 años que fija la CE, como pasó con la Comunidad Valenciana y Canarias en materia de sanidad y educación. Además, las posteriores reformas de los Estatutos de Autonomía de las CCAA que siguieron la vía del art. 143 CE han llevado

a que en la actualidad no haya diferencias tan significativas en la atribución de competencias como hubo al comienzo.

Otra situación que condiciona el actual modelo de federalismo fiscal es la existencia de Derechos Forales, en la Comunidad Foral de Navarra y en el País Vasco, de origen histórico. Ello da lugar a una segunda distinción: dentro de las CCAA que siguieron la vía “rápida”, unas tienen un sistema de financiación común (como el que se aplica a las de vía “lenta”) y otras siguen un sistema foral más ventajoso.

Aunque no es el tema central del trabajo, resulta oportuna una breve explicación del sistema de financiación de régimen foral. La Disposición Adicional Primera de la Constitución regula el respeto a los derechos que los territorios forales han tenido históricamente. El Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra adquieren por lo tanto un papel trascendental a la hora de determinar las relaciones de financiación entre el Estado español y estas dos CCAA. Así pues, estos textos legales determinan que aquellas serán reguladas por un sistema conocido como de Concierto o Convenio.

En el régimen foral, estos dos territorios históricos adquieren potestad para establecer y regular su propio régimen tributario, lo que significa que se ocupan de todas las tareas relativas a la gestión de impuestos estatales, desde su recaudación a su liquidación, pasando por su inspección. La contribución autonómica a las cargas estatales se hace por medio de una cantidad conocida como “aportación” o “cupo”, que se establece cada cinco años y es actualizada con una periodicidad anual de acuerdo con un índice de actualización preestablecido. Este cupo es ingresado cuatrimestralmente en el caso del País Vasco, y trimestralmente en el de Navarra.

Respecto a su origen y razón de ser, este se remonta a la incorporación al Estado español del reino de Navarra, de las Provincias Vascongadas y del reino de Aragón (que había perdido sus fueros a principios del siglo XVIII, tras la Guerra de Sucesión, con los decretos de Nueva Planta, por los que iba a ser gobernado por las leyes del reino de Castilla). El primero de ellos conservó su estatus de reino, por lo que no se incorporó plenamente al Estado español al conservar algunos de sus Fueros y derechos, lo que le permitió mantener su particular sistema fiscal. Navarra financiaba así sus propios gastos, sin que tributos estatales pudieran ser aplicados en su territorio. Únicamente contribuía a ciertos gastos que

afectaban a la generalidad del Estado mediante dos impuestos: “cuarteles” (impuesto personal) y “tandas de alcabala” (impuesto sobre el comercio).

El primer obstáculo para los Fueros de Navarra fue la Constitución de 1812, que proponía su abolición al pretender una igualdad entre todos los españoles, pero fue rápidamente derogada por Fernando VII. Al finalizar la primera Guerra Carlista en 1839, los liberales accedieron a reconocer y respetar los Fueros Navarros, cosa que se hizo formalmente mediante Ley del 25 de octubre de 1839. Sin embargo, Navarra dejó de tener la consideración de reino y aduanas propias, y tuvo que contribuir al ejército español en igualdad de condiciones que los otros territorios. Asumió el sistema judicial nacional, pero pudo conservar su poder de autogobierno en materia tributaria.

La constitución Española de 1978, con estos precedentes históricos, optó por actualizar la ley de 1839 a través de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que establece el poder de Navarra para regular un sistema tributario propio.

Respecto al País Vasco, el origen de sus derechos forales es de carácter consuetudinario, costumbres que fueron posteriormente recogidas en Fueros (el primero del que hay constancia data del año 1452). Vizcaya, Guipúzcoa y Álava estaban adheridas al reino de Castilla de manera voluntaria, y conservaron sus derechos forales hasta la aprobación de la primera Constitución Española en 1812.

Los Fueros Vascos fueron abolidos en 1876, tras las Guerras Carlistas, al aprobarse una nueva Constitución de carácter conservador. En 1878, sin embargo, Cánovas del Castillo aprobó un Concierto Económico que fijaba un régimen fiscal particular para estos tres territorios, consistente en una suma anual que debía pagarse al Estado. En 1937, el General Francisco Franco anuló este Concierto para Vizcaya y Guipúzcoa, pero no así para Álava, que no había sido una provincia contraria a la insurrección del Bando Nacional.

En 1976 se deroga el Concierto con Álava y la Ley 12/1981, de 13 de mayo, crea el nuevo Concierto Económico. Las tres diputaciones forales adquirieron gracias al Estatuto de Autonomía Vasco capacidad para regular su propio sistema tributario.

Otra Comunidad Autónoma con especialidades es, como se ha dicho, Canarias. Esta tiene un régimen fiscal particular (debido a su condición de “puerto franco”) que debe ser respetado tal y como establece la Disposición Adicional Tercera de la CE. Dicha situación está asociada a su condición de Región Ultraperiférica de la Unión Europea

2.3.2 Marco Regulatorio

El actual marco regulatorio del federalismo fiscal español está formado por los siguientes textos legales, entre los que hay que destacar la Constitución Española y la actual Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 2009.

2.3.2.1 Constitución Española

El texto constitucional trata la financiación autonómica en sus artículos 156 a 158, las Disposiciones Adicionales Primera y Tercera, y la Disposición Transitoria Quinta.

El art. 156 fija los principios del sistema de financiación autonómica, en los siguientes términos: “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias”. Añade además la posibilidad de que estas colaboren en las tareas de recaudación, gestión y liquidación de impuestos estatales.

A continuación, el 157 establece cuáles son los recursos de las CCAA: impuestos estatales cedidos, recargos y otras participaciones sobre los mismos, sus propios tributos, transferencias estatales, rendimientos procedentes de su patrimonio y el producto de sus operaciones de crédito. Además, limita la actuación de estas a su propio territorio y remite la regulación del ejercicio de estas competencias a una Ley Orgánica (que posteriormente fue la LOFCA).

Por su parte, el art. 158 CE regula el principio constitucional de solidaridad en materia de financiación autonómica, estableciendo una serie de medidas para controlar su cumplimiento, como por ejemplo la constitución del Fondo de Compensación en su apartado 2.

La Disposición Adicional Primera insta al legislador a tener en cuenta los derechos históricos de los territorios forales, mientras que la Disposición Adicional Tercera hace lo propio con el archipiélago canario, haciendo una previsión de un régimen fiscal diferenciado. Finalmente, la Disposición Transitoria Quinta permite a Ceuta y Melilla constituirse como ciudades con Estatuto de Autonomía, con las consecuencias en materia de financiación autonómica que ello implica.

De estos artículos 156 y 158 CE se obtienen los tres principales principios que rigen el actual sistema de financiación autonómica:

- Principio de Autonomía Financiera: busca garantizar que las distintas Autonomías puedan elegir los servicios públicos ofrecidos a sus ciudadanos en función de las necesidades de estos, sin tener que seguir todas ellas un modelo uniforme.
- Principio de Solidaridad: supone la implementación de mecanismos redistributivos con el fin de que cada territorio disponga de los recursos necesarios para satisfacer al menos los servicios públicos de carácter esencial, independientemente de su riqueza. Por otra parte, busca también aminorar las diferencias territoriales existentes
- Principio de Coordinación: trata de asegurar el buen funcionamiento de la política económica estatal estableciendo las responsabilidades del Gobierno Central y las Administraciones Autonómicas, fijando sus competencias.

A ellos hay que sumar otra serie de principios recogidos en el texto constitucional que, aunque no hacen referencia expresa a la financiación autonómica, también son aplicables a ella. Es el caso de los principios de corresponsabilidad fiscal, suficiencia, armonización, igualdad y libertad de circulación, entre otros.

2.3.2.2 *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)*

La Ley Orgánica 8/1980 cumple con la posibilidad prevista en el art. 157.3 CE: “Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.”

Esta Ley regula todo lo relacionado con la financiación autonómica. Se rige por los principios constitucionales anteriormente comentados, y regula la coordinación entre las Haciendas Central y Autonómicas. Para esta tarea creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Además, se encarga de determinar que tributos son cedibles y cuáles no, así como las posibilidades de endeudamiento de los entes subestatales. Su última reforma data del año 2009.

2.3.2.3 *Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco*

Actualmente regulado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. En el año 1981, tras haber sido reconocidos constitucionalmente los derechos forales del País Vasco y Navarra

en la CE de 1978 y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979, se recuperó el Concierto.

El País Vasco tiene la capacidad de recaudar los tributos que satisfacen sus propios ciudadanos para poder financiar los servicios públicos que estos mismos reciben. Los territorios históricos de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava son los encargados de gestionar los impuestos.

En lo que se refiere a la Ley de 2002, introdujo una serie de novedades. En primer lugar, a diferencia de los Conciertos anteriores, no limita su vigencia, sino que es indefinido, si bien se prevén mecanismos de modificación. Se redujeron las escasas competencias tributarias estatales (gravámenes de importación relativos a Impuestos Especiales y al IVA) y regula, además del cupo y los tributos, una serie de Comisiones y Junta Arbitral.

La primera parte regula los tributos, y comprende los artículos 1 a 47. En primer lugar se enuncian una serie de normas generales para todos ellos, y a continuación se expone la normativa aplicable a cada tributo.

El segundo capítulo de la Ley de 2002 trata las relaciones financieras sobre la base de unos principios generales: autonomía fiscal y financiera, solidaridad, coordinación y colaboración con el Estado, etc.

En cuanto al cupo, este es de carácter global: es una contribución a todas las cargas del Estado no asumidas por la propia Comunidad, como se ha dicho antes, fijado por un plazo de 5 años vista pero con actualizaciones cada año.

En el capítulo tercero son descritas las comisiones que desempeñan un papel relevante en el Concierto, a saber: la Comisión Mixta del Concierto Económico (encargada de revisar las condiciones del cupo cuando se cambia cada 5 años), la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa (adecuación de la normativa tributaria dentro del marco estatal, asegurando el respeto al Concierto) y la Junta Arbitral, encargada de resolver los diversos conflictos que puedan surgir entre las diferentes Administraciones.

2.3.2.4 Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra

Está regulado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Se trata de un acuerdo entre la Comunidad Autónoma y el Estado para regular la contribución de Navarra a las cargas estatales y controlar el régimen fiscal navarro. Está previsto tanto en la

Constitución como en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982, concretamente en su artículo 45.

Este Convenio se caracteriza por la existencia de una serie de elementos armonizadores entre Comunidad Autónoma y Estado (adecuación terminológica y conceptual de tributos, presión fiscal similar a la estatal, libertad de circulación, etc.) cuya función es establecer un sistema de atribución a cada Administración Tributaria de hecho imponibles y sujetos pasivos. Por ejemplo, el IRPF tiene como punto de conexión el domicilio del sujeto pasivo, mientras que en los Impuestos Especiales será el lugar donde se encuentren las fábricas o depósitos. En España hay 5 administraciones fiscales diferentes (la común, la Navarra y una en cada uno de los territorios vascos), y el Convenio Económico solo armoniza las relaciones entre Navarra y el régimen común, no con las Diputaciones Forales del País Vasco.

Como en el Concierto vasco, se regula también una Junta Arbitral con similares funciones: actuar en caso de divergencia en las opiniones de las Administraciones Tributarias nacional y navarra.

La aportación económica de Navarra se hace atendiendo a la totalidad de gastos estatales, y dentro de ellos, a los que corresponden a cargas asociadas a competencias exclusivas del Estado. Estas se multiplican por un índice de imputación (actualmente del 1,6%) para compensar las diferencias interterritoriales, al ser la renta per cápita de Navarra superior a la media nacional.

2.3.3 Evolución del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas

Antes de analizar los pormenores del actual Sistema de Financiación Autónoma del año 2009, es preciso explicar los cambios que han ocurrido en esta materia desde su implantación. Es posible distinguir cinco sistemas de financiación distintos desde 1980 (León et alía, 2015, pp. 117 y ss.), influenciados por el contexto político de cada momento, y con un peso diferente de las Administración Central y los niveles subestatales inferiores.

Un problema común a todos ellos es precisamente que se han tenido más en cuenta las preferencias políticas que los criterios técnicos, lo que en no pocas ocasiones ha desembocado en modelos complejos para los ciudadanos, con poca transparencia y que han establecido una distribución de recursos que ha seguido criterios poco racionales.

Los sistemas utilizados hasta el año 2008 han sido los siguientes:

2.3.3.1 *El período transitorio (1980-1986)*

Cuando el Estado de las Autonomías acababa de comenzar su andadura, el primer objetivo fue llevar a cabo el acordado traspaso de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas, buscando evitar una duplicidad de funciones que diese lugar a un Gasto Público desmesurado. El modelo de Financiación Autónoma tenía entre sus labores la de determinar el coste que supondrían las diferentes competencias traspasadas, y el marco legal fue fijado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 1980.

La LOFCA siguió el sistema del “coste efectivo” para calcular la cuantía económica que era necesaria para prestar los servicios públicos que eran asumidos por las diferentes CCAA. Dicho método consistía en que, cuando estos eran traspasados desde el Estado, su dotación presupuestaria era en un primer momento la que habían tenido el ejercicio anterior en manos del Gobierno Central. A continuación, se tenía en cuenta la inversión necesaria en reposición, mejora y mantenimiento de la competencia en cuestión, y a partir de esa base se negociaba en las Comisiones Mixtas de Transferencias¹.

En cuanto a las fuentes a partir de las cuáles las Autonomías podían obtenerse ingresos para financiar estas competencias, la LOFCA reguló las siguientes:

- Cesión por parte del Estado a las CCAA de la recaudación en su territorio de ciertos tributos, como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), Impuesto de Sucesiones, Donaciones y Legados (ISDL) o el Impuesto sobre el Patrimonio (IP). Podían asumir la gestión de ellos en determinados casos si lo autorizaba la Administración Central.
- Gestión y recaudación de tasas asociadas a las competencias asumidas.
- Transferencias por parte del Gobierno conocidas como “Participación en los Ingresos del Estado” (PIE). En este primer momento eran la principal fuente de ingresos para las CCAA. Su cálculo se realizaba de la siguiente forma: la PIE de una determinada Comunidad Autónoma era igual a sus necesidades de gasto (calculado

¹ Formadas por representantes de la Administración Central y de las CCAA, tenían el problema de que sus negociaciones podían prolongarse en el tiempo una vez producido el efectivo traspaso de la competencia y entonces los valores tomados como base necesitaban ser actualizados.

por el método del coste efectivo) menos la recaudación que hubiera obtenido a través de los tributos cedidos y las tasas por las competencias asumidas.

Fijados estos recursos, si las CCAA querían obtener una mayor financiación podían recurrir a dos opciones: crear nuevas figuras tributarias o imponer recargos adicionales sobre los impuestos estatales.

La autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas era por lo tanto reducida, dado que los tributos cedidos (cuya capacidad recaudatoria era, por otra parte, escasa) les proporcionaban recursos económicos pero no los gestionaban. Además, algunas transferencias estaban condicionadas a un determinado fin, y las CCAA no estaban capacitadas para darle un uso alternativo al que había establecido el Estado, como por ejemplo en materia de Sanidad.

A estos recursos había que sumar las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, cuya misión era la de luchar contra las diferencias significativas en los niveles de renta de las diferentes CCAA.

Este sistema, si bien sentó la base del posterior desarrollo de la financiación autonómica, tuvo una serie de inconvenientes:

- El cálculo del coste efectivo no tenía en cuenta de manera correcta la inversión de las CCAA para mejorar las competencias que recibía, por lo que recibieron transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, que no había sido planeado para eso. Ello hizo que todas las Autonomías fuesen beneficiarias de este Fondo, lo que iba en contra de su razón de ser compensatoria.
- Las CCAA no disponían de incentivos para mejorar la recaudación de los tributos que el Estado les cedía, puesto que sus necesidades de gasto iban a ser satisfechas igualmente gracias a la Participación en los Ingresos del Estado.
- El cálculo de los niveles de gasto no tenía por qué corresponderse necesariamente con las necesidades de gasto de cada territorio. Se tomaba como base el presupuesto estatal anterior a la transferencia, pero la situación cambiaba cada año, por lo que no era un sistema efectivo. De todas formas, el cálculo de las necesidades de Gasto Público no era sencillo, puesto que las mismas necesidades tenían un coste diferente en cada región.

Para solventar estos problemas, el modelo fue reformado en 1986.

2.3.3.2 Modelo 1987-1991

Las Comunidades autónomas comenzaron a demandar mayores recursos para poder financiar las competencias asumidas. Para calcular los fondos necesarios para satisfacer su gasto, se tenían en cuenta diversas variables de índole social, económica y demográfica. Cada CCAA pretendía que aquellas variables que más le favorecían tuviesen un peso mayor en el reparto de recursos. Ante las fuertes disputas entre Autonomías que se dieron a consecuencia de ello, se optó por un modelo conservador en el que se introducía la teoría del “statu quo”: ninguna Autonomía iba a perder recursos de los que disponía en el anterior sistema.

Se seguían tres pasos para determinar la financiación de las Comunidades Autónomas:

- 1) El Estado determinaba los recursos disponibles a nivel global, el máximo disponible para financiar a las CCAA.
- 2) A continuación, eran determinadas las necesidades de gasto de cada Autonomía, a partir de una serie de variables sociodemográficas.
- 3) Por último, las fuentes de ingresos con las que financiar esos gastos eran fijadas.

Se produjo un aumento del volumen de recursos totales a distribuir, pues a los regulados hasta 1986 se sumó el 25% del Fondo de Compensación Interterritorial y subvenciones de autogobierno de cada territorio. Por otra parte, el cálculo de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma se determinaba, como se ha dicho, a partir de una serie de variables con distinta ponderación. La población era la que mayor peso tenía (59%), pero había otras como superficie (16%), número de unidades administrativas (24,3%), insularidad (0,7%) y pobreza relativa (4,2%) que también eran consideradas. Una vez se realizaba este cálculo, se fijaban las fuentes de financiación necesarias para poder satisfacer el Gasto Público en cada Autonomía, que eran las mismas que en el modelo anterior pero restando la “recaudación normativa” de los tributos cedidos por el Estado. Sin embargo, actuaba el mismo mecanismo de cierre de la Participación en los Ingresos del Estado, por lo que las necesidades de gasto eran cubiertas en su totalidad. Este sistema se fijó para el año base, 1986, pero para los siguientes ejercicios las transferencias estatales no serían calculadas de nuevo, sino actualizadas en función de la evolución de los ingresos estatales. Seguían existiendo subvenciones condicionadas en materia de Sanidad, y las actividades de inversión continuaban siendo financiadas por el Fondo de Compensación Interterritorial.

Se sigue por lo tanto la línea del modelo anterior, si bien ahora se añaden límites tanto al alza como a la baja al crecimiento de los recursos de las Autonomías, para evitar posibles desigualdades. La principal novedad fue, como se ha explicado, la sustitución del método del “coste efectivo” por el de valoración de determinadas variables para determinar las necesidades de gasto de cada Comunidad. Pero esta fórmula fijó el peso de cada variable a partir de su “coste efectivo”, por lo que el modelo estaba adulterado desde el comienzo, al partir de una base de la que pretendía alejarse.

Si bien este sistema parece encaminado a lograr una mayor equidad en la distribución de recursos, lo cierto es que se mezclan criterios de necesidad (como la población o la insularidad) con criterios de redistribución (como pobreza relativa y esfuerzo fiscal). Los primeros entienden equidad como suficiencia², y los segundos como solidaridad³, por lo que no estaba clarificado el criterio por el que se guiaba el reparto de recursos. Además, la horquilla en la que se mueven los ingresos de cada Autonomía hacía que la distribución de los recursos no tuviese una efectiva correspondencia con las necesidades de gasto de cada región.

El deseo de una mayor autonomía en materia tributaria de las CCAA llevo a una nueva reforma del Sistema de Financiación en 1992.

2.3.3.3 Modelo 1992-1996

No se introdujeron novedades significativas respecto al sistema anterior. Se mantuvo la teoría del “statu quo” y las Comunidades Autónomas vieron aumentados sus recursos, sumando a los del modelo predecesor una serie de fondos cuya misión era financiar actividades de inversión.

Las necesidades de gasto de cada territorio seguía usando una fórmula multivariable en la que la población ganó mayor peso, y se mantuvo la horquilla al crecimiento de los recursos en cada Autonomía. Respecto a los medios de obtención de ingresos, eran los mismos que en el modelo de 1986, manteniéndose el mecanismo de cierre de la Participación en los Ingresos del Estado. En 1994 se añadió el 15% de la cuota líquida del IRPF. Las

² Supone que todas las CCAA perciban una misma proporción de fondos para satisfacer sus necesidades de Gasto Público.

³ Implica una discriminación positiva en beneficio de aquellas Autonomías con unos niveles de renta per cápita inferiores a la media nacional.

competencias en materia sanitaria siguieron siendo financiadas mediante subvenciones estatales condicionadas.

Pero también hubo mejoras significativas, sobre todo la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial, que dejó de financiar la inversión y asumió su tarea originaria de compensar a aquellas regiones con menor renta per cápita. Respecto a la adición del 15% de la cuota líquida del IRPF, las CCAA seguían sin tener poder normativo ni de gestión sobre las grandes figuras tributarias, pero era la primera vez que al menos participaban en la recaudación de una de ellas.

2.3.3.4 Modelo 1997-2001

En 1996 la reforma liderada por el Partido Popular (con la presión de partidos nacionalistas catalanes con los que se vio obligado a pactar para alcanzar el Gobierno) se basó en el aumento de la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas, así como el de la corresponsabilidad fiscal de estas.

Los fondos a partir de los que las Autonomías podían obtener ingresos del modelo anterior se mantuvieron, y a ellos se añadió el rendimiento del tramo autonómico del IRPF, esto es, de la parte de la recaudación de este impuesto que corresponde a cada Comunidad Autónoma. Las necesidades de gasto de cada territorio dejaron de calcularse, al considerar la Administración Central que el reparto de 1996 era adecuado y no hacía falta modificarlo. Las CCAA ganaron en autonomía fiscal al tener (limitada) capacidad normativa respecto al rendimiento del tramo autonómico del IRPF⁴. Del mismo modo, asumieron mayores competencias respecto a los tributos cedidos. Se mantuvieron las transferencias condicionadas en sanidad y las procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial siempre que se cumpliesen los requisitos para su obtención.

Este modelo no se aplicó en Andalucía, Castilla-La Mancha ni Extremadura, puesto que no veían con buenos ojos el crecimiento de la autonomía tributaria, por lo que se siguieron rigiendo por el modelo anterior a 1996. Señalar que estas CCAA estaban gobernadas por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), mientras que en el Gobierno estaba el Partido Popular (PP) con José María Aznar como Presidente.

Se mantenía la cláusula del “statu quo” por la que ninguna Autonomía podía disponer de menos recursos de los que tenía en el sistema previo, y para ello se creó el Fondo de

⁴ Era de 15% y podía elevarse al 30%, siempre y cuando las transferencias en materia de educación se hubiesen completado.

Garantía. Su función era que las CCAA no viesen reducidos sus ingresos en caso de que sus instrumentos de financiación no diesen los resultados esperados. Este Fondo fijó tres tipos de garantías:

- Los fondos recibidos por las Comunidades gracias a la Participación en los Ingresos del Estado debían crecer al menos tanto como lo hiciera el PIB nominal en cada ejercicio.
- Una garantía de “suficiencia dinámica” que buscaba que el crecimiento de los recursos de cualquier Autonomía no fuese inferior al 90% de la media nacional de dicho crecimiento.
- Una garantía de “financiación mínima por habitante” con el mismo objetivo que la anterior: que esta no fuese inferior al 90% de la media nacional en ningún territorio. Pero la eliminación del cálculo de las necesidades de gasto de cada Comunidad dificultaban esta misión.

Así pues, las transferencias estatales seguían estando garantizadas, por lo que pese a aumentar su autonomía fiscal las CCAA no tenían incentivos para realizar una gestión más eficiente de sus recursos.

2.3.3.5 Modelo 2002-2008

La reforma del año 2001 pretendía acabar con la revisión del sistema que cada 5 años establecía la LOFCA y fijar un modelo definitivo, con una mayor descentralización fiscal. El traspaso de competencias sanitarias a las Comunidades Autónomas de vía lenta que aún no las habían asumido supuso una importante igualación en el gasto de los diferentes territorios. La reforma fue aprobada por todas las CCAA gracias a que el Gobierno se comprometió a aumentar su financiación por medio de diferentes instrumentos.

Las principales novedades del nuevo modelo fueron:

- Las competencias sanitarias dejaron de financiarse por medio de transferencias condicionadas.
- Aumentó la corresponsabilidad fiscal autonómica al aumentar el tramo autonómico del IRPF hasta el 33% y las competencias normativas en materia de tributos cedidos.

- El Fondo de Compensación Interterritorial fue reformado, debiendo destinarse a gastos de inversión.

En cuanto a los ingresos de las CCAA, se mantienen los del modelo precedente tomando como año base 1999, y añadiendo el Fondo de Garantía y el coste de las competencias transferidas a las Autonomías desde 1999. En lo relativo a la determinación de las necesidades de gasto de cada territorio, se realizaba por partes: por un lado, competencias comunes en las que cada región recibía 40 millones de euros fijos y el resto de recursos se repartían de acuerdo a unas variables en las que destacaba la población (94% del peso). Por otro lado, en materia de sanidad se tenían en cuenta la población (75%), población mayor de 65 años (24,5%) e insularidad (0,5%).

Estas necesidades de Gasto Público se financiaban, además de con los instrumentos del sistema anterior, con una participación del IVA del 40% de lo recaudado en cada región, recaudación de Impuestos Especiales (40%, y la totalidad de los impuestos sobre electricidad, ciertos medios de transporte y ventas minoristas de hidrocarburos) y transferencias incondicionadas del Fondo de Suficiencia.

Las CCAA también ganaron poder normativo. En el IRPF podían modificar los tipos impositivos, en el IP fijar las deducciones y bonificaciones, y en el ISDL gestionar y liquidar el impuesto, por ejemplo. Por otra parte, cambia el mecanismo de cierre del modelo que asegura la satisfacción de las diferentes necesidades de Gasto Público en cada territorio, que ya no va a estar constituido por la Participación en los Ingresos del Estado sino por el Fondo de Suficiencia, lo que reduce las transferencias estatales.

Los principales problemas de este modelo fueron los dos siguientes:

- Los cambios en las variables consideradas para calcular las necesidades de financiación de las CCAA produjeron un notable desajuste al aumentar la población de manera desigual en cada territorio debido a la inmigración.
- No se tenían en cuenta las variables de esfuerzo fiscal y pobreza relativa, lo que redujo la solidaridad del sistema.

2.3.3.6 Conclusiones

Estas etapas pueden clasificarse en dos grupos: en el primero de ellos, las CCAA se financiaban principalmente a partir de su participación en los ingresos estatales y de los

tributos cedidos. El principal problema era que las Comunidades no tenían un estímulo para mejorar su gestión de los impuestos que les eran cedidos, ya que ello repercutía simplemente en una reducción de su participación en los ingresos estatales. No había por lo tanto una corresponsabilidad fiscal efectiva, que es lo que caracteriza al segundo grupo de etapas.

En el segundo grupo, las CCAA aumentan su diligencia para ser compensadas con un aumento en su participación en los ingresos estatales. En 1986 terminó el “periodo transitorio” y la financiación autonómica pasó a estar gobernada por acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde están representadas tanto las Autonomías como el Gobierno Central. Estos acuerdos han mantenido una serie de líneas generales:

- **Aplicación de la fórmula de necesidades de gasto:** buscaba que cada territorio tuviera los recursos necesarios para cumplir con sus competencias asumidas en función de criterios como su población, la dispersión de esta y la extensión del territorio. Sin embargo, su aplicación práctica no ha llegado a ser satisfactoria debido a que las CCAA se han mostrado reticentes a ver reducidos sus recursos de año a años aplicando la teoría del “statu quo”.
- **Cesión a las Comunidades Autónomas de los rendimientos de determinados tributos.** Han asumido además tareas de gestión. Las haciendas regionales recaudaban el IP, ISDAJD y Tasas sobre el Juego, los conocidos como “impuestos cedidos tradicionales”. A ello hay que añadir, entre otros, la cesión a cada Autonomía del 33% de la recaudación del IRPF en su territorio, 35% del IVA y 40% de los Impuestos Especiales sobre tabaco, hidrocarburos y bebidas alcohólicas.
- Estos ingresos autonómicos son complementados por el **Fondo de Suficiencia**, consistente en transferencias procedentes de la hacienda Central cuya cuantía depende de la de los ingresos tributarios estatales, por lo que las transferencias de este fondo aumentan igualmente para todas las CCAA, sin tener en cuenta condiciones objetivas como por ejemplo variaciones en la población.

3. MODELO ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En este apartado van a ser analizadas las principales características del régimen común de financiación autonómica. Posteriormente, se valorará desde un punto de vista crítico la situación actual del federalismo fiscal en España y se debatirán las ventajas e inconvenientes de las posibles reformas del sistema.

3.1 CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL MODELO DE FINANCIACIÓN DE RÉGIMEN COMÚN

En la actualidad, la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se rige por la “Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias”. Esta Ley complementa a la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2009 sobre la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Introduce una serie de novedades respecto a su predecesora de 2001: aumento del peso de las cesiones tributarias respecto a las transferencias por parte de la Administración Central (lo que supone un incremento competencial de las Autonomías en la regulación de los tributos cedidos), crecimiento de los recursos tributarios, cambios en los criterios de reparto territoriales, creación de tres nuevos Fondos a parte del de Suficiencia para controlar las transferencias estatales y redistribuir los recursos, etc. (de la Fuente, 2012).

La reforma de 2001 fue aprobada con la idea de convertirse en permanente, rompiendo con el modelo de revisión quinquenal que caracterizó a los sistemas de financiación autonómica anteriores. Sin embargo, una serie de problemas hicieron necesaria su revisión en 2009, a saber:

- Diferencias en cuanto a la financiación por habitante que no se justificaban en las necesidades de gasto, sino en el mantenimiento del “statu quo”.
- Limitada corresponsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas debido a que el sistema de cierre hacía que pudiesen conseguir los recursos que necesitaban mediante transferencias estatales sin tener que aumentar la presión tributaria a su población.
- Falta de transparencia del sistema, desinformación ciudadana.

- Insuficiencia de recursos, no demasiado grave pero peligrosa de cara al futuro en caso de continuar las tendencias de envejecimiento de la población y aumento de los costes de prestación de servicios públicos de sanidad y educación.

Ante esta situación, las CCAA exigen un aumento de los recursos en su poder.

Así pues, el actual sistema se caracteriza por prestar atención a una serie de objetivos:

- **Mejora del Estado del Bienestar**, gracias al aumento de los recursos estatales.
- **Equidad y suficiencia de financiación de las Comunidades Autónomas**, gracias respectivamente a la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (que garantiza que las CCAA vayan a recibir recursos de manera equitativa en función de su número de habitantes) y del Fondo de Suficiencia Global (que asegura que todas las competencias asumidas por las Comunidades y Ciudades Autónomas sean financiadas).
- **Aumento de la autonomía y corresponsabilidad de los entes subestatales**, debido al incremento de los porcentajes de cesión de aquellos tributos cedidos de manera parcial a las CCAA y a la posibilidad de que sean estas quienes se encarguen de la revisión en vía administrativa de la actividad de sus propias Administraciones Tributarias autonómicas

Respecto a los recursos de Financiación de los que disponen las CCAA, la LOFCA define una serie de instrumentos:

En primer lugar, los **tributos cedidos**, que constituyen la capacidad tributaria de las Autonomías. En la Ley de 2009 no se han añadido modificaciones en forma de nuevos recursos tributarios, pero sí en los porcentajes de cesión, que en algunos casos se han elevado. Son la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de los Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos, del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. Además, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas la tarifa autonómica asciende al 50%. El Impuesto sobre el Valor Añadido incorpora una cesión del 50% de su recaudación, y esta se eleva al 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre

el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco. Finalmente, comprende una cesión de la totalidad de lo recaudado por el Impuesto sobre la Electricidad.

Todo ello se traduce en un aumento relevante de los ingresos de las Comunidades Autónomas por la vía de los tributos cedidos. Esto es compensado con una reducción en las transferencias del Fondo de Suficiencia, es decir, del Estado, por lo que no se pretende incrementar los ingresos autonómicos, sino que los gastos de las CCAA estén financiados en su mayoría por los recursos que ellas mismas obtienen.

En segundo lugar, otro recurso de financiación son los nuevos **Fondos** existentes:

- **Fondo de Garantía:** a él se destinan el 75% de los ingresos tributarios de las Autonomías y una aportación a mayores del Estado, los cuales serán repartidos entre las CCAA en función de sus necesidades de gasto previstas, para poder financiar aquellos servicios públicos necesarios en un Estado del Bienestar. Es una de las mayores novedades introducidas en 2009. Su distribución entre las Comunidades siguiendo criterios de necesidad contribuye a reducir las diferencias territoriales. La distribución se realiza de acuerdo con la “población ajustada” de cada territorio (ponderación de la población de cada región y del coste necesario para cubrir en ella las necesidades públicas de cada ciudadano). Este reparto es actualizado anualmente, lo que permite una mayor flexibilidad y eficiencia en la financiación autonómica. Se consigue además que las CCAA compartan los riesgos asociados a una reducción de ingresos tributarios, por lo que reduce la incertidumbre de las Administraciones Autonómicas: al tener una mayor seguridad, pueden acometer con confianza determinadas inversiones públicas que quizá no harían sin tener la seguridad de tener en ejercicios posteriores unos ingresos tributarios garantizados.

Otra novedad se encuentra en que los ingresos tributarios autonómicos que no se destinan al Fondo de Garantía no son repartidos en función de criterios de necesidad, sino de capacidad fiscal, de lo que cada Comunidad recauda. Se pasa así de una nivelación total a una parcial, lo que puede suponer un problema para la aplicación del principio de solidaridad territorial.

- **Fondo de Suficiencia:** funciona como en el sistema anterior, ya explicado. Se nutre del 25% restante de los ingresos autonómicos.

- **Fondos de Convergencia:** comprende el **Fondo de Cooperación** (trata de igualar el desarrollo a nivel regional. Para ello realiza transferencia a aquellas Comunidades Autónomas de régimen común cuyo PIB per cápita, densidad de la población o crecimiento de esta sean sensiblemente inferiores a la media nacional) y el **Fondo de Competitividad** (busca una mayor igualdad y eficiencia a la hora de financiar los servicios públicos, tratando de reducir las desigualdades en renta per cápita entre las distintas CCAA. Funciona distribuyendo fondos hacia las Comunidades de régimen común con una financiación inferior a la que debería corresponderles para satisfacer las necesidades de su población).

Además de los mencionados, las Autonomías disponen de otros recursos estatales, como el Fondo de Compensación regulado en el art. 158.2 CE, que busca limitar los desequilibrios territoriales cumpliendo con el principio constitucional de solidaridad. Se refleja en los Presupuestos Generales del Estado de cada año, en la partida de Fondos de Compensación Interterritorial. Estos son distribuidos entre las CCAA con una renta per cápita inferior a la media, así como en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Deben ser destinados a la financiación de gastos de inversión.

Respecto a la determinación de la financiación, se exponen a continuación fórmulas que explican de manera simplificada el actual modelo de financiación autonómica:

- $$ITR_{it} - 0,75 * ITN_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + 0,25 * ITN_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + CTN_{it}$$

Donde ITR_{it} representa los ingresos tributarios reales (que efectivamente percibe) de la Comunidad Autónoma i en el año t , ITN_{it} son los ingresos tributarios netos⁵ y CTN_{it} su capacidad tributaria neta⁶. Dado que el 75% de los ingresos tributarios van al Fondo de Garantía, conserva el 25% de ellos, así como la diferencia ente la recaudación real y la normativa (la prevista). Esta fórmula permite que las Autonomías que incrementen su eficiencia y presión fiscal aumenten sus ingresos, y en el caso contrario se verán reducidos, dado que la aportación al Fondo de Garantía no se reduce.

- $$F_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + CTN_{it} + FG_{it} + FS_{it} + FCONV_{it}$$

⁵ Ingresos normativos o teóricos, los que debería percibir cada Comunidad Autónoma si todas se rigiesen por una misma escala impositiva y además gestionasen la recaudación tributaria con la misma eficiencia.

⁶ Lo que recaudaría si todas las CCAA fuesen igual de eficientes en la regulación y recaudación tributaria

Siendo F_{it} la financiación total de la región i en el año t , a la formula anterior hay que sumarle las participaciones autonómicas en los Fondos de Garantía (**FG**), Suficiencia (**FS**) y Convergencia (**FCONV**). Como resultado se obtiene la Financiación total de la Comunidad i en el año t .

El nuevo modelo mantiene el mecanismo de cierre relativo al Fondo de Suficiencia, consistente en repartirlo entre las Comunidades Autónomas de tal modo que todas lleguen a alcanzar los fondos pactados, pero la restricción del “statu quo” hace que las participaciones regionales no varíen de año a año, por lo que este Fondo no está cumpliendo su función correctamente. El Fondo de Suficiencia se determina de la siguiente manera, donde NGF_{i0} se refiere a las Necesidades Globales de Financiación de la Comunidad i en el año base 0.

- $FS_{i0} = NGF_{i0} - (CTN_{i0} + FG_{i0})$

Así pues, el Fondo de Suficiencia en 2009 (año base) de una Comunidad Autónoma equivale a sus necesidades globales de financiación menos la suma de su capacidad tributaria neta y su aportación al Fondo de Garantía.

Una vez analizado de manera general el actual Acuerdo de Financiación Autonómica, es necesario realizar un estudio pormenorizado de algunos de sus aspectos más relevantes:

3.1.1 La aportación adicional del Estado

Comprende dos bloques: uno corresponde a la dotación a los Fondos (salvo al de Garantía), y otro a la distribución entre las CCAA, conforme a unos criterios que se expondrán a continuación, a la dotación al Fondo de Garantía.

Las variables que se utilizan para el reparto de los recursos adicionales del Estado son población ajustada (concepto que se explicará más adelante), incremento de la población ajustada, población potencialmente dependiente, dependientes reconocidos, valoración de las competencias de normalización lingüística, entidades de población en regiones con alta dispersión y población ajustada en regiones de baja densidad. La tabla 2 muestra el desigual peso que tiene cada una de estas variables en cada Comunidad Autónoma del régimen común:

TABLA 2: PESOS (%) REGIONALES EN LAS VARIABLES DE REPARTO DE LOS RECURSOS ADICIONALES APORTADOS POR EL ESTADO EN 2009 Y 2010

COMUNIDAD AUTÓNOMA	POBLACIÓN AJUSTADA	INCREMENTO POBLACIÓN AJUSTADA DESDE 1999	POBLACIÓN POTENCIALMENTE DEPENDIENTE	DEPENDIENTES RECONOCIDOS	VALORACIÓN COMPETENCIAS NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA	ENTIDADES DE POBLACIÓN EN REGIONES CON ALTA DISPERSIÓN	POBLACIÓN AJUSTADA EN REGIONES DE BAJA DENSIDAD
CATALUÑA	16,87	20,18	17,19	18,11	41,36		
GALICIA	6,78	1,98	8,28	6,75	19,4	68,19	
ANDALUCÍA	18,66	14,91	16,53	29,18			
ASTURIAS	2,57	0,3	3,31	2,91		15,73	
CANTABRIA	1,34	0,98	1,55	1,92		2,1	
LA RIOJA	0,74	0,89	0,83	1,39			4,15
MURCIA	3,23	4,71	2,75	4,04			
VALENCIA	11,42	15,96	10,99	5,67	26,03		
ARAGÓN	3,23	2,54	3,78	4,3			18,01
C.-LA MANCHA	5,02	4,92	5,21	6,47			27,97
CANARIAS	4,97	6,85	3,56	1,98			
EXTREMADURA	2,67	0,39	2,87	3,06			14,87
BALEARES	2,5	3,95	2,1	2,13	13,21		
MADRID	13,73	19,7	12,86	6,22			
CASTILLA Y LEÓN	6,28	1,73	8,19	5,87		13,98	35
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
CANTIDAD A REPARTIR	1812,5 M	3675 M	490 M	1322,5 M	236,9 M	50 M	50 M
PESO EN EL TOTAL	23,7	48,1	6,4	17,3	3,1	0,7	0,7

FUENTE: de la Fuente, 2012, p. 19

3.1.2 El Fondo de Garantía y la Población Ajustada

El comentado Fondo de Garantía funciona de acuerdo a una serie de criterios de reparto con una determinada ponderación: superficie (1,8%), dispersión (0,6%), insularidad (0,6%), población menor de 16 años (20,5%), mayor de 65 (8,5%), población protegida equivalente (38%), etc. Esto significa, por ejemplo, que un 1.8% de la dotación anual al Fondo de Garantía será repartido atendiendo a la superficie de cada Comunidad Autónoma.

Con este sistema se pretende alcanzar un mejor reparto de los recursos públicos, haciendo que las diferentes necesidades de las CCAA sean cubiertas en una proporción equivalente, lo que se traduce en que todas puedan ofrecer un nivel de prestaciones similar. Cabe señalar que se ha suprimido el fijo por Comunidad del modelo anterior: si bien su peso era reducido (1,12%), servía para satisfacer una serie de costes fijos relativos a las instituciones de gobierno propias de cada territorio, por lo que su eliminación resulta discutible.

La institución del Fondo de Garantía supone el abandono de la nivelación total en beneficio de la parcial, es decir, renuncia a igualar las prestaciones de servicios públicos en todas las Comunidades Autónomas. Sin embargo, esto no puede hacerse en la provisión de servicios fundamentales, de acuerdo con el principio constitucional de igualdad. El Fondo de Garantía tiene como función igualar las distribuciones en base a los criterios objetivos mencionados, pero no garantiza la prestación de servicios fundamentales en las Autonomías.

No es posible que haya nivelación parcial para unas materias y total para otras, por lo que el sistema actual es cuanto menos polémico en este aspecto.

Finalmente, es preciso definir el concepto de población ajustada. Esta magnitud se obtiene haciendo una corrección al supuesto de que todos los habitantes tienen el mismo coste: los de zonas rurales, regiones dispersas o envejecidas requieren un mayor gasto público que los que vivan en una ciudad para prestarles los mismos servicios públicos. Lo que se busca es que en todas las regiones se alcance el mismo nivel de satisfacción de necesidades públicas. De este modo, el Fondo de Garantía se reparte entre las diferentes Autonomías en función de la población ajustada que tengan respecto a la total (de las CCAA de régimen común), y no solo atendiendo a su número de habitantes.

3.1.3 El Fondo de Cooperación

Es uno de los dos nuevos Fondos de Convergencia financiados por aportaciones estatales. Como se ha comentado, busca la convergencia entre las Comunidades Autónomas estimulando la inversión en aquellas con una renta per cápita inferior a la media del régimen común. No obstante, ya existe una Institución con esta misma finalidad: el Fondo de Compensación Interterritorial, que financia proyectos que tratan de favorecer el desarrollo regional.

Parece por lo tanto que el legislador ha caído en una duplicidad de funciones y que quizá hubiese sido deseable mejorar las competencias del Fondo existente. Este tiene además la garantía de que sus transferencias serán destinadas a proyectos de inversión, y no a gastos corrientes que a largo plazo no tendrán una repercusión positiva en el territorio financiado. Estas restricciones no son exigidas por el Fondo de Cooperación.

En el año 2009 se dotó al Fondo de Cooperación con una cantidad de 1.200 millones de euros, con actualización anual. Podrán recibir esta financiación aquellas CCAA cuyo PIB per cápita sea inferior al 90% de las de régimen común, y tengan una densidad de población menor que la mitad de la media o una tasa de crecimiento poblacional de menos del 90% a la vez que una densidad de población que no supere el 25% de la media de los territorios de régimen común.

En cuanto a su reparto, se compone de dos tramos:

- Al primer tramo le corresponden dos tercios de la dotación total y se reparte en función de la población real (no ajustada) de cada región y sus diferencias en sus PIB per cápita.

- El tercio restante se reparte en proporción a la población ajustada de las regiones con una tasa de crecimiento menor del 50% respecto al resto de territorios de régimen común.

3.1.4 El Fondo de Competitividad

El otro Fondo de Convergencia fue dotado en 2009 con 2.572,5 millones de euros, actualizados cada año, y tiene como misión dotar de recursos adicionales a las CCAA más perjudicadas por el sistema de financiación autonómica. Este Fondo funciona en dos etapas: en un primer momento se elabora un indicador de capacidad fiscal para determinar los territorios que recibirán recursos del Fondo de Competitividad, y a continuación se realiza el reparto entre las Autonomías seleccionadas atendiendo a su población ajustada. En el caso particular de Canarias, los ingresos que obtiene por sus impuestos indirectos no son tenidos en cuenta para estos cálculos.

El indicador de capacidad fiscal tiene entre sus funciones la de desestimular la competencia fiscal entre CCAA, y para ello la Ley de 2009 distingue entre capacidad fiscal y tributaria. La primera se corresponde con la cantidad menor entre recaudación normativa y real, mientras que la segunda se refiere a los ingresos tributarios normativos.

Para ilustrar esta diferencia, la tabla 3 muestra la capacidad tributaria y fiscal en las Comunidades Autónomas de Régimen Común en el año 2009:

TABLA 3: CAPACIDAD TRIBUTARIA Y CAPACIDAD FISCAL EN 2009, EN MILLONES DE EUROS

	CAPACIDAD TRIBUTARIA (RECAUDACIÓN NORMATIVA)	CAPACIDAD FISCAL	CAPACIDAD FISCAL / RECAUDACIÓN NORMATIVA	POBLACIÓN AJUSTADA	CAPACIDAD FISCAL POR HABITANTE AJUSTADO, EN €
Cataluña	15673	15429	0,984431825	7386015	2089
Galicia	4342	4276	0,984799632	2966939	1441
Andalucía	11645	11568	0,99338772	8170226	1416
Asturias	1974	1948	0,986828774	1125121	1731
Cantabria	1167	1164	0,997429306	587943	1980
La Rioja	577	568	0,98440208	325824	1742
Murcia	2146	2137	0,995806151	1416295	1509
Valencia	8309	8027	0,966060898	4999176	1606
Aragón	2680	2638	0,984328358	1415057	1865
Cast.-La Mancha	3120	3110	0,996794872	2197556	1415
Canarias *	1712	1645	0,960864486	2177856	755
Extremadura	1431	1426	0,99650594	1168363	1221
Baleares	2342	2332	0,995730145	1094408	2131
Madrid	15416	15207	0,986442657	6010813	2530
Castilla y León	4462	4428	0,992380099	2749329	1611
Total/Promedio	76997	75903	0,986	43790921	1733

* No incluye impuestos indirectos de Canarias

FUENTE: de la Fuente, 2012, p. 31

Llama la atención que la capacidad fiscal por habitante ajustado de Canarias es muy baja, pero ello se debe, como se ha dicho, a que no se han tenido en cuenta sus impuestos indirectos. El problema es que ello repercute también en la capacidad fiscal media, al reducirse la recaudación total.

El indicador es construido siguiendo los siguientes pasos:

- En un primer momento se elabora un **índice preliminar** de capacidad fiscal por habitante ajustado.
- A partir de este índice preliminar se calcula un **índice ajustado**. Para ello, se obtiene la media entre dicho índice (ponderado por 0,25) y el promedio de todas las regiones.
- Por último, este índice ajustado es limitado para que las CCAA con mayores recursos no reciban una financiación que, aunque les correspondería de acuerdo con estos cálculos, produjese un importante desequilibrio territorial. Se obtiene así el **índice final**.

La tabla 4 muestra las tres fases:

TABLA 4: CÁLCULO DEL ÍNDICE DE CAPACIDAD FISCAL EN 2009

	ÍNDICE PRELIMINAR	ÍNDICE PONDERADO	ÍNDICE FINAL CON TOPE
Madrid	146	111,5	105
Baleares	122,9	105,7	105
Cataluña	120,5	105,1	105
Cantabria	114,2	103,6	103,6
Aragón	107,6	101,9	101,9
La Rioja	100,6	100,2	100,2
Asturias	99,9	100	100
Castilla y León	92,9	98,2	98,2
Valencia	92,6	98,2	98,2
Murcia	87,1	96,8	96,8
Galicia	83,1	95,8	95,8
Andalucía	81,7	95,4	95,4
Cast.-La Mancha	81,6	95,4	95,4
Extremadura	70,4	92,6	92,6
Canarias	43,6	85,9	85,9
Promedio	100	100	100

FUENTE: de la Fuente, 2012, p. 33

Una vez elaborado el indicador, se procede al reparto de las CCAA seleccionadas cada año de manera proporcional a su población ajustada.

3.1.5 La compensación prevista en la disposición adicional tercera

Una novedad de la LOFCA de 2009 es que el Gobierno está facultado para compensar a las Comunidades Autónomas que tengan saldos negativos en los dos Fondos de Suficiencia y Garantía, pero no establece criterios objetivos para regularlo, por lo que se da cierta arbitrariedad que difícilmente casa con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

3.2 BALANCE

Una vez explicado el funcionamiento del actual sistema de financiación autonómica, procede realizar una valoración oportuna del mismo. Como se ha mencionado al principio de este apartado, el modelo de 2009 nació para solventar una serie de problemas inherentes al de 2001, por lo que para valorar el modelo es preciso evaluar si estos han sido resueltos en mayor o menor medida.

En primer lugar, a simple vista se aprecia que el nuevo sistema es mucho más complejo que el anterior. Los nuevos Fondos son repartidos de acuerdo con unos cálculos con demasiadas variables, que hacen que se pierda transparencia. Además, cuesta distinguir las

competencias del Estado y las de las CCAA, debido también en parte al papel más protagonista que ha tenido la Administración Central durante la reciente crisis económica.

El Fondo de Garantía ha introducido mejoras en el cálculo de las necesidades de Gasto Público en cada Comunidad, gracias a la introducción de nuevas variables como por ejemplo la población en edad escolar o su distribución por grupos de edad. Dicho cálculo pasa a ser revisado anualmente, a diferencia del modelo anterior, lo que daba lugar a situaciones de insuficiencia en algunas Autonomías. Pero estas variables en la práctica tienen un peso reducido a la hora de determinar la distribución de los recursos, debido al mantenimiento del “status quo” en las necesidades globales de gasto en cada territorio

Siguen mezclándose criterios de suficiencia y solidaridad a la hora de fijar el reparto de los recursos entre CCAA, con la confusión que ello genera. Sin embargo, el cálculo de la capacidad fiscal de cada Autonomía ha mejorado gracias al sistema de elaboración de índices de capacidad fiscal expuesto anteriormente.

No cabe duda de que la corresponsabilidad fiscal ha mejorado, con el incremento en los porcentajes de cesión del IRPF y del IVA hasta el 50%. Al ciudadano le resulta fácilmente asimilable este reparto (la mitad para el Estado y la mitad para las CCAA, financiando a ambos entes en función de su lugar de residencia), cosa que no puede decirse en el caso de los Impuestos Especiales, cuyo 58% de cesión autonómica no parece tener una razón de ser clara. Han aumentado además las competencias normativas autonómicas en lo que a impuestos se refiere, teniendo los gobiernos autonómicos una mayor capacidad para fijar determinados tipos impositivos. Además, las Comunidades están obligadas a determinar su propia escala de tipos, pues antes actuaba supletoriamente una tarifa estándar, pero ha sido eliminada, estimulando así la responsabilidad fiscal de estos territorios.

Por otra parte, el mecanismo de nivelación parcial (igualar las necesidades de gasto de determinados servicios públicos –educación, sanidad, servicios sociales- a través del Fondo de Garantía) supone un gran cambio respecto al anterior sistema de nivelación global (que consideraba la totalidad de necesidades de financiación de las CCAA), pero no necesariamente a mejor. Como se ha comentado anteriormente, parece ir en contra del principio constitucional de solidaridad, si bien no tiene grandes efectos en la práctica al actuar el mecanismo de cierre del sistema a través de las transferencias estatales procedentes del Fondo de Suficiencia.

Finalmente, resulta chocante el cada vez mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas en contraposición a los pocos cambios a nivel municipal. Las Autonomías parecen haber seguido un patrón más federal, asumiendo paulatinamente cada vez mayores competencias, mientras que para los municipios apenas ha habido novedades significativas a nivel competencial. La descentralización ha sido efectiva a nivel autonómico, pero a día de hoy los Ayuntamientos distan mucho de tener los poderes que se les presuponen dentro de un sistema de federalismo fiscal. Ello tiene efectos negativos en el reparto de los recursos públicos, sobre todo en aquellas CCAA pluriprovinciales: el reparto sería más eficiente si las diputaciones y ayuntamientos tuviesen mayores facultades de gestión y control en materia tributaria.

3.3 PROPUESTAS DE REFORMA

A tenor de lo expuesto, sería interesante evaluar una serie de reformas en las siguientes áreas del sistema de financiación autonómico, propuestas por autores como Lago Peñas, Martínez-Vázquez o de la Fuente.

3.3.1 Suficiencia y Sostenibilidad Fiscal

Evaluar la sostenibilidad del sistema es complicado, al no poder compararse con el de otros países porque cada uno reparte sus competencias entre sus entes subestatales de manera diferente, y los recursos públicos destinados a cubrir cada competencia también varían de un Estado a otro. También es complicado comparar la financiación en nuestro propio país en diferentes años, porque los recursos de cada ejercicio no se corresponden con una idéntica capacidad financiera. Esto se debe a la interferencia de elementos exógenos como variaciones en el Índice de Precios, en las necesidades de gastos públicos (por ejemplo, si aumenta o envejece la población), cambios legislativos, etc.

Por lo tanto, en opinión de Santiago Lago Peñas y Jorge Martínez-Vázquez (2015, p. 4), “la suficiencia global del sistema solo puede determinarse endógenamente, a través de la interacción entre gobiernos y votantes”. Para ello es preciso un sistema flexible, donde las preferencias de los ciudadanos de obtención y uso de recursos públicos puedan llevarse a cabo sin suponer un trastorno para el sistema tributario. Se alcanzaría una mayor eficiencia si la restricción presupuestaria fuese más estricta y los entes subestatales inferiores, donde los ciudadanos satisfacen la mayoría de sus necesidades públicas, tuvieran un papel más importante en materia fiscal.

Para llegar a esta situación de flexibilidad tributaria, sería necesario:

- Alcanzar un acuerdo que establezca de manera clara y estable en el tiempo los tributos disponibles para cada entidad subestatal, y qué circunstancias deben darse para que una Comunidad Autónoma introduzca tributos sin que ello suponga una alteración del sistema fiscal a nivel nacional.
- Establecer de manera indubitada la forma en que las Autonomías pueden ejercer su poder en materia de política tributaria, fijando en qué casos pueden definir las bases, en cuáles los tipos impositivos, etc.
- Que las CCAA adquieran responsabilidad efectiva respecto a la Administración Tributaria., a través de Acuerdos con el Estado, de tal modo que los tributos en los que sean más eficaces las Autonomías (por disponer de mejor información y capacidad de gestión, por ejemplo) les correspondan a estas, y lo mismo para la Hacienda Central.

Estas medidas llevarían a mejorar la flexibilidad del sistema tributario autonómico y, lo que es más importante, harían que fuera más sostenible, porque su capacidad para afrontar los cambios del actual marco económico sería mayor. Se busca que las Comunidades Autónomas sean capaces de reaccionar tributariamente ante cambios económicos, políticos o sociales, satisfaciendo las necesidades de su población sin tener que depender por ello del Estado de un modo determinante.

3.3.2 Nivelación interterritorial y política regional

A medida que aumenta el nivel de autonomía en materia tributaria, mayor es la probabilidad de que se produzcan desequilibrios horizontales. Ello se debe a que cada Comunidad Autónoma tiene unas necesidades de gastos públicos y unas bases imponibles diferentes, y para evitarlo es necesario llevar a cabo medidas de nivelación interregional. En España, como en la mayoría de estados, estas políticas se realizan mediante transferencias estatales.

La experiencia ha demostrado que estas transferencias desde el Gobierno central hacia los entes subestatales reducen sensiblemente las desigualdades territoriales. El sistema vigente no parece seguir criterios de justicia y equidad cuando es necesario que el Gobierno “salga al rescate” de las CCAA antes las evidentes desigualdades entre ellas.

Como se ha explicado, esto se debe en parte a la negativa de las Autonomías a renunciar a su “statu quo”, lo que ha alterado la valoración del coste real de las distintas competencias. Además, no todas las Autonomías tienen el mismo poder de negociación, lo que afecta a la transparencia y crea desigualdad. A todo ello hay que añadir el cambio a un modelo de nivelación parcial, que con todas las limitaciones entre las que se mueve hace que el reparto de los recursos públicos de la sensación de ser aleatorio, de no seguir patrones claros.

Para solucionar este problema, es necesario aclarar previamente una serie de cuestiones:

- Optar de manera definitiva por un sistema de nivelación parcial o uno de nivelación plena. En la actualidad, se sigue el primer modelo, pero solo de manera formal por las dificultades comentadas. Para ello, en caso de continuar con este modelo, sería preciso determinar qué servicios tienen la consideración de fundamentales y favorecer su financiación eliminando las limitaciones prácticas derivadas del principio de “statu quo”.
- Dejar claro si la referencia a seguir va a ser la población ajustada o la población en general, dado que para unos cálculos se usa una y para otros otra. La primera parece una variable más justa y equitativa, pero se ve desvirtuada por las mencionadas limitaciones del sistema.
- Aumentar la participación de las CCAA de régimen Foral en la financiación de la nivelación interterritorial. En la experiencia internacional no hay casos similares, y si bien es cierto que tienen una justificación en su origen histórico, lo cierto es que suponen una carga a la hora de alcanzar un reparto equitativo de recursos entre Autonomías.

Estas cuestiones serán resueltas atendiendo a la orientación política del Gobierno central en cada momento. De todas formas, la nivelación no tiene su razón de ser únicamente en criterios de equidad, sino que además favorece la cohesión entre los diferentes territorios que componen un Estado. Sin embargo, es un asunto complicado, porque lo que hace que unas Autonomías se sienta más apegadas al Estado (recibir más recursos) implica necesariamente que otras se alejen de él (menos financiación).

¿Resultaría beneficiosa una nivelación mayor? Los expertos opinan que esta podría tener una serie de efectos positivos como la estandarización de la calidad de los servicios públicos prestados en las diferentes Comunidades Autónomas, lo que conllevaría un mayor progreso en aquellas que actualmente han experimentado un desarrollo menor. Implicaría además que una reducción de los tipos impositivos sin que por ello se produjese una competencia fiscal entre Autonomías.

Pero un exceso de nivelación puede tener consecuencias no deseadas, como la despreocupación de los Gobiernos regionales en materia tributaria. Por otra parte, hay quienes consideran que la concentración económica en determinadas zonas es más eficiente para un país que su distribución de manera equitativa entre las diferentes regiones que lo conforman, dado que así se generan economías de escala.

Existiendo argumentos a favor y en contra de una alta nivelación, cada caso particular debe ser evaluado. Una mayor nivelación implica una mayor equidad, pero no necesariamente una mayor eficiencia, por lo que cada Estado debe valorar su propia situación.

En materia de política regional, el instrumento más importante es el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), y la introducción de los nuevos Fondos de Convergencia hace que sea necesario plantearse su subsistencia. La constante reducción de subvenciones y demás ayudas procedentes de la Unión Europea destinadas a incentivar el desarrollo regional hacen que este Fondo tenga cada vez menos utilidad. Debería mejorarse el control de su eficiencia, y tendría que destinar sus fondos a los mejores proyectos de inversión, sin prestar tanta atención en su reparto a la renta per cápita de las CCAA: es más útil para el país realizar inversiones útiles que distribuir el dinero exclusivamente a las Autonomías con menos recursos si estas no tienen buenos proyectos en los que invertirlo.

3.3.3 Autonomía y responsabilidad fiscal

El federalismo fiscal implica descentralización del gasto público, y en España esto no es una excepción. Sin embargo, la autonomía tributaria ha seguido un proceso más largo. En la reforma de 1997 se produjo un traspaso de competencias normativas relativas a los tributos cedidos, y en 2002 y 2009 aumentaron tanto las competencias como los tributos cedidos. Pero estos avances no han sido suficientes, y son varios los problemas que deben resolverse en el campo de la autonomía tributaria:

- La autonomía fiscal solo tiene sentido si es efectiva, y para ello es preciso que las Comunidades Autónomas empleen los instrumentos tributarios que tienen

disponibles como su principal fuente de financiación. Para ello es necesario reducir la restricción presupuestaria que sufren las CCAA, que tengan una mayor libertad para decidir sus gastos e ingresos siempre y cuando asuman las responsabilidades a ellos asociados (por ejemplo, la Deuda Pública que generen).

- El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones no supone una gran aportación a las arcas públicas, pero tiene importancia a la hora de hablar de redistribución. La capacidad normativa de las CCAA en esta materia ha hecho que estas reduzcan sensiblemente los tipos impositivos, por lo que quizá habría sido conveniente que la descentralización hubiera exigido el mantenimiento de unos tipos impositivos mínimos.
- Los tributos propios de las Autonomías están muy limitados por las exigencias de la Administración Tributaria Central. Ello ha llevado a que cada Comunidad haya optado por unos tributos propios distintos, lo que genera inseguridad tanto para los contribuyentes como para sus gobiernos (que no pueden saber a ciencia cierta la recaudación que va a obtenerse de una nueva figura tributaria). Sería interesante que el Gobierno fijase al menos una lista de posibles tributos autonómicos de entre los que las CCAA pudieran elegir, limitando así su libertad de creación en beneficio de una mayor seguridad jurídica.
- La libertad de las Comunidades Autónomas también debería ser mayor en materia tributaria. Para ello, podría ser útil implantar un sistema de tributos separados, que a diferencia del actual de tributos cedidos concede mayores facultades de regulación a las autonomías y de transparencia para los ciudadanos. Diferentes mejoras podrían llevarse a cabo en la regulación de determinados impuestos:
 - IRPF: sería útil que el poder no estuviese repartido entre Estado y CCAA, sino que se tratase de dos impuestos diferentes, para que estuviese más claro que su destino no es el mismo. Sería necesario en todo caso que hubiese algún tipo de repercusión de la regulación central en la autonómica, puesto que aunque se tratase de dos impuestos diferentes sus líneas de actuación deberían ser al menos similares.

- IVA: podría introducirse un IVA regional, pero parece difícil con la actual legislación de la UE, que está enfocada a un tipo impositivo único dentro de cada país. Por otra parte, no iría contra la normativa comunitaria el hecho de que las CCAA pudieran acordar de manera conjunta una variación del tipo impositivo. Seguiría sin haber autonomía, pero aumentaría la libertad de los entes subestatales.
- Impuestos energéticos y ambientales: es preciso establecer unas figuras determinadas, ya que al ser un campo de regulación relativamente reciente han surgido una gran variedad de impuestos, cambiando de una Comunidad Autónoma a otra. Sería más apropiado que el Gobierno fijase una lista de impuestos ambientales y que las CCAA pudiesen elegir, limitando de nuevo la libertad de creación en favor de la seguridad jurídica. Además, estos impuestos deben desarrollar su papel de incentivo antes que como mecanismo recaudatorio, ofreciendo ventajas fiscales a las actividades más respetuosas con el medio ambiente.

3.3.4 Aspectos institucionales

Otro de los aspectos problemáticos del sistema español de financiación autonómica es que el espacio competencial de los distintos niveles gubernamentales no está claramente definido, lo que en la práctica tiene como consecuencia problemas de cooperación y de estabilidad en materia presupuestaria. Además, constituye un claro impedimento para la transparencia, al no percibir los ciudadanos de una manera clara quién es la autoridad responsable de según qué competencias. La razón de ser de este problema es que el sistema federal se ha construido de manera rápida y precipitada partiendo de la base de un Estado unitario como era el español hasta el comienzo del Estado de las Autonomías.

Para solucionar esta disfuncionalidad, sería necesario que los propios ciudadanos tuviesen un conocimiento claro de a qué entes les corresponde la recaudación de tributos y a cuáles la prestación de servicios públicos, de acuerdo con Lago Peñas y Martínez-Vázquez (2015, p. 10). La descentralización fiscal es inherente a una mayor complejidad institucional, pero en el caso español se añade el factor de que se trata de un “federalismo cooperativo”, donde muchas de las competencias no están claramente asignadas a las CCAA o al Estado, sino que son compartidas.

Como se ha mencionado, esta situación hace que a los contribuyentes españoles les suponga cierta dificultad conocer qué Autoridad es la encargada de cada competencia, lo que da lugar a problemas de valoración política: cada ciudadano tiene unas determinadas preferencias de servicios públicos, y es importante que sepa que organismo es el encargado de su prestación a la hora de ejercer su derecho de sufragio en las elecciones. Así pues, el sistema de reparto competencial debería simplificarse, y sin embargo en la reforma del año 2009 se ha avanzado precisamente en la dirección contraria.

Respecto a la gestión tributaria, coexisten dos regímenes diferentes: el común, donde las CCAA administran ciertos impuestos (ISD, por ejemplo) y tienen cierto poder normativo en otros tributos administrados por el Estado (como el IRPF), y el Foral, donde la autonomía es sensiblemente mayor. Esta duplicidad de sistemas produce el mismo resultado confuso para el contribuyente, que además le lleva a cuestionarse el cumplimiento del principio constitucional de igualdad entre todos los ciudadanos. Sin embargo, el simple hecho de plantear la eliminación del régimen Foral y establecer uno único para todo el territorio nacional es, a día de hoy, imposible debido a la fuerte oposición por parte de los territorios beneficiados de este sistema.

En resumen, es tarea del legislador buscar un sistema que permita mejorar la eficiencia económica y a la vez la transparencia. Para ello, es preciso una coordinación efectiva entre las Administraciones Tributarias Estatal y Autonómicas, facilitando el compartimento de información y reduciendo los costes que supone al contribuyente el cumplimiento de sus deberes tributarios.

3.3.5 Aumento de la regulación constitucional

Como se ha expuesto en apartados anteriores, la regulación que el texto constitucional dedica a la financiación autonómica es escasa y genérica, limitándose a fijar una serie de principios de actuación y haciendo mención de los posibles recursos de financiación de las Comunidades Autónomas, pero sin desarrollarlos. Esto era comprensible en el año 1978, cuando aún no se sabía con certeza cómo se iba a articular el Estado de las Autonomías, pero en la actualidad, una vez el sistema ha alcanzado su madurez, resulta difícil comprender por qué la CE se ha modificado para controlar el Gasto Público (art. 135 CE) pero no se ha hecho lo propio en el terreno de los ingresos, que siguen sin estar sometidos a ningún tipo de control constitucional.

La CE suple estas carencias en la determinación de ingresos remitiéndose a la LOFCA (art. 157.3 CE), la cual aunque es una Ley que se integra en el “bloque de constitucionalidad” (formado por la propia Constitución, los Estatutos de Autonomía y determinadas leyes, son los únicos textos legales que pueden regular las competencias de las Comunidades Autónomas), no tiene el grado de protección de la CE, y puede modificarse con mayor facilidad. Así, cuando ha habido un cambio en el partido político con mayoría parlamentaria, la LOFCA ha sido modificada. Ciertamente, la revisión de la financiación autonómica tiene algunos beneficios, como la mayor facilidad para corregir problemas asociados al contexto económico-social del momento, pero ello a su vez da una sensación de falta de seguridad.

Otro problema se da en las relaciones entre la LOFCA y los Estatutos de Autonomía, ya que no está claro cuál de ellas tiene preferencia. EL Tribunal Constitucional (TC) ha terminado dando prioridad a la LOFCA, dado que aunque los Estatutos son también una Ley Orgánica del Estado, iría contra la propia finalidad de la LOFCA la creación de 17 sistemas de financiación autonómica diferentes y descoordinados. La STC 31/2010, en su fundamento jurídico 30, pone fin a esta discusión cuando dice que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de Hacienda General de acuerdo con el art. 149.1.14 CE, por lo que puede regular no solo sus propios tributos, sino también el marco general del sistema tributario y delimitar las competencias autonómicas.

4. CONCLUSIONES

Tras lo expuesto a lo largo de este Trabajo de Fin de Grado, las principales conclusiones alcanzadas han sido las siguientes:

- No es posible afirmar que haya un modelo de financiación mejor o peor que otro, sino que ello depende del contexto económico, político y social. Como se ha visto, actualmente la tendencia en España es de aumento de la corresponsabilidad fiscal, de las facultades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria, y ello se corresponde con una descentralización política cada vez mayor. Sin embargo, si el Gobierno no hubiese cedido progresivamente competencias significativas a las CCAA, el modelo actual de financiación no habría resultado coherente.
- El mantenimiento a lo largo de los modelos de la Teoría del “statu quo” hace que los diferentes sistemas de reparto de recursos no sean plenamente eficaces. Es comprensible que cada Comunidad se muestre reacia a reducir la financiación que recibe, pero lo cierto es que ello atenta contra el principio constitucional de solidaridad. El legislador debe optar por un sistema más equitativo si realmente busca una mayor justicia social, dado que si sigue condicionado por estos anclajes al pasado el modelo pierde gradualmente su razón de ser.
- El actual sistema de financiación se ha centrado en aumentar la autonomía de las Comunidades, descuidando su función de distribución de recursos públicos. Solo así se entiende que se haya pasado de una nivelación global a una parcial, reduciendo las competencias de carácter básico que deben ser aseguradas. Los distintos gobiernos autonómicos parecen estar más interesados en aumentar su capacidad normativa que en garantizar la efectiva prestación de servicios públicos a la totalidad de su población, lo cual se consigue finalmente con la intervención del Estado, lo que resulta cuanto menos paradójico.
- Otro problema que no se ha conseguido resolver ha sido el de la transparencia de cara a los contribuyentes. El sistema es cada vez más complejo y a los ciudadanos no les resulta fácil diferenciar que nivel gubernamental es el encargado de prestar cada competencia. Además, en algunos impuestos sí que está claro que porcentaje es recaudado por las CCAA y cuál por el Estado (caso del IVA y del IRPF), pero en la

mayoría de tributos la población no sabe si con su esfuerzo fiscal está financiando a su Comunidad Autónoma o la Hacienda Central.

- El mantenimiento del sistema de cierre a partir de transferencias estatales, si bien limita la naturaleza redistributiva del reparto, consigue que todas las CCAA puedan cubrir los gastos que ocasionan sus competencias. Es cierto que este mecanismo es contrario a la corresponsabilidad fiscal al no incentivar la preocupación de las Comunidades Autónomas respecto a la recaudación tributaria (conseguirán los mismos fondos sin importar la eficiencia con la que actúen), pero cumple con el fin de satisfacer las necesidades básicas de todos los ciudadanos españoles cualquiera que sea el territorio en el que residan.
- El concepto de población ajustada y la introducción de nuevas variables para el cálculo de las necesidades de gasto de cada territorio hacen que este sea más preciso, pero ello queda desvirtuado por el peso de la negociación política. Las CCAA miran solo por sus propios intereses, y cualquier intento de reforma que suponga un empeoramiento de su situación será rechazado.

En síntesis, el federalismo fiscal español es un buen ejemplo de descentralización en materia de financiación, y si bien es cierto que no son pocos los fallos que se aprecian en el actual modelo, lo es también decir que se trata de un sistema valiente, que cada vez da mayor responsabilidad tributaria a las Autonomías porque estas asumen mayores competencias, actuando por lo tanto de forma coherente, yendo de la mano la descentralización política y la financiera.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1 LIBROS

- BOSCH, Nuria y SOLÉ-OLLÉ, Albert (editores) (2010): *Informe IEB sobre federalismo fiscal en España 2010*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona
- BUSTOS GISBERT, Antonio (2003): *Lecciones de Hacienda Pública*, Madrid, Editorial Colex.
- GARCÍA VILLAREJO, Avelino (2001): *El conflictivo desarrollo del modelo de financiación autonómica*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- GARCÍA VILLAREJO, Avelino y SALINAS SÁNCHEZ, Javier (1985): *Manual de Hacienda Pública*, Madrid, Editorial Tecnos.
- LEÓN, Sandra (coord.) (2015): *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*, Madrid, Alianza Editorial.

5.2 TEXTOS Y ARTÍCULOS

- ÁLVAREZ, José Luis y MOLERO, Juan Carlos. “Federalismo fiscal y descentralización: España, un caso atípico”. *Círculo de Empresarios*, 2011, pp. 19-46.
- DE LA FUENTE, Ángel. “El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010”. *Documentos de Trabajo BBVA Research*, número 12/23, 2012, pp. 1-46.
- DE LA FUENTE, Ángel. “El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009”. *Revista de Economía Pública*, número 195, 2010, pp. 91-138.
- DE LA FUENTE, Ángel: “La evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, 2002-2012”. *Papeles de Economía Española*, número 143, 2015, pp. 28-48.

- LAGO PEÑAS, Santiago y MARTÍNEZ-VÁZQUE, Jorge. “El sistema de financiación autonómica: *¿quo vadis?*”. Papeles de Economía Española, número 143, 2015, pp. 2-14.
- MÁIZ, Ramón. “Federalismo Plurinacional: una teoría política normativa”. Revista d'estudis autonòmics i federals, número 3, 2006, pp. 1-39.
- MARCOS GÓMEZ, Fernando. “El origen de los regímenes tributarios forales”. Extoikos, número 9, 2013, pp. 75-79.
- PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. “La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales”. Papeles de Economía Española, número 143, 2015, pp. 15-27.
- PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso. “Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica”. Investigaciones Regionales, número 18, 2010, pp. 191-218.
- RUBIO GUERRERO, Juan José y ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago. “Modelo de financiación autonómica 2009: el fracaso de una reforma política”. Papeles FAES, número 177, 2015, pp. 1-19.

5.3 ENLACES DE PÁGINAS WEB

- <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Financiacion%20Autonomica.aspx>
- <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>
- <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20foral1.aspx>
- https://es.wikipedia.org/wiki/Convenio_Econ%C3%B3mico

- https://es.wikipedia.org/wiki/Concierto_econ%C3%B3mico
- <http://www.criticodigital.com/nacional/353-espana-el-2-pais-mas-descentralizado-del-mundo-solamente-canada-nos-aventaja>