



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

TRABAJO FIN DE GRADO:  
"POTESTAD TRIBUTARIA DE LOS ENTES TERRITORIALES  
EN ESPAÑA"

Presentado por: José Luis Martínez Descalzo

Tutelado por: Joaquín Romano Velasco

Valladolid, 10 de Julio de 2024

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>1.1 Contexto y justificación</b> .....	5
<b>1.2 Objetivos y Metodología del Estudio</b> .....	6
<b>1.3 Importancia del tema</b> .....	7
<b>2. FEDERALISMO FISCAL: MARCO TEORICO Y LA COMPARATIVA DE UN MODELO DE ALTO GRADO DE APLICACION CON EL MODELO ESPAÑOL</b> .....	8
<b>2.1 Fundamentos Teóricos del Federalismo Fiscal</b> .....	8
2.1.1. <i>Teoría de la Descentralización Fiscal</i> .....	8
2.1.2. <i>Principio de Equivalencia Fiscal</i> .....	8
<b>2.2 Componentes del Federalismo Fiscal</b> .....	9
2.2.1 <i>Autonomía Fiscal</i> .....	9
2.2.2 <i>Transferencias Intergubernamentales</i> .....	9
2.2.3 <i>Coordinación Fiscal</i> .....	9
<b>2.3 Comparativa de un modelo de aplicación alta de federalismo fiscal con el federalismo fiscal español</b> .....	9
2.3.1 <i>Estructura Política y Territorial</i> .....	10
2.3.2 <i>Recaudación de Ingresos</i> .....	11
2.3.3 <i>Transferencias Intergubernamentales</i> .....	12
2.3.4 <i>Responsabilidades y Competencias</i> .....	12
2.3.5. <i>Mecanismos de Coordinación</i> .....	13
<b>2.4 Descentralización Fiscal en España</b> .....	14
<b>3. MARCO NORMATIVO</b> .....	15
<b>3.1 Marco normativo del federalismo fiscal español</b> .....	15
3.1.1 <i>Constitución Española</i> .....	15
3.1.2 <i>Ley General Tributaria (LGT)</i> .....	15
3.1.3 <i>Ley General Presupuestaria</i> .....	16
3.1.4 <i>Leyes de Presupuestos Generales del Estado</i> .....	16
3.1.5 <i>Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)</i> .....	16
3.1.6. <i>Estatutos de Autonomía</i> .....	16
3.1.7 <i>Leyes Específicas</i> .....	16
3.1.8 <i>Sistema de Financiación Autonómica (SFA) de 2009</i> .....	17
3.1.9 <i>Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)</i> .....	17
<b>3.2 Problemática del cumplimiento normativo en el federalismo fiscal español</b> .....	18

3.2.1 Singularidad Fiscal .....	18
3.2.2 Problemas Políticos: .....	18
3.2.3 Financiación Insuficiente .....	19
<b>4. CORRESPONSABILIDAD FISCAL .....</b>	<b>20</b>
<b>4.1 Concepto de Corresponsabilidad Fiscal y elementos clave .....</b>	<b>20</b>
4.1.1 Concepto .....	20
4.1.2 Elementos Clave: .....	20
4.1.3 Correlación de corresponsabilidad fiscal y poder tributario .....	20
<b>4.2 Contexto en España .....</b>	<b>21</b>
4.2.2 Autonomía Fiscal Limitada: .....	22
4.2.3 Alta Dependencia de Transferencias: .....	23
4.2.4 Implicaciones para la Corresponsabilidad Fiscal: .....	23
4.2.5 Necesidad de Reformas en la Financiación Autonómica .....	23
<b>5 FINANCIACIÓN DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTES LOCALES .....</b>	<b>24</b>
<b>5.1 Financiación de las Comunidades Autónomas .....</b>	<b>24</b>
5.1.1 Régimen Común .....	24
5.1.2 Régimen Foral .....	25
4.1.3 Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común en el 2021 .....	25
<b>5.2 Financiación de las entidades locales .....</b>	<b>28</b>
<b>6 COMPARATIVA ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA PROBLEMÁTICA DEL FEDERALISMO FISCAL ESPAÑOL .....</b>	<b>31</b>
<b>6.1 Comparativa entre comunidades autónomas con base económica fuerte vs débil .....</b>	<b>31</b>
6.1.1 Propuestas de Mejora .....	33
<b>6.2 Problemática del federalismo fiscal español en el modelo actual .....</b>	<b>34</b>
6.2.1 Ilusión Fiscal y Percepción Ciudadana .....	34
6.2.2 Irresponsabilidad Fiscal y Endeudamiento .....	35
6.2.3 Influencia de Grupos de Presión y Manipulación Política .....	36
<b>7. CONCLUSIONES .....</b>	<b>38</b>
<b>8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>40</b>

## **Resumen**

En este trabajo se pretende analizar de una forma detallada la potestad tributaria y los mecanismos de financiación de los entes territoriales, ya sean, comunidades autónomas o entes locales. Por ello se comienza con una comparativa de un país en el que se adopta un federalismo fiscal puro, con el modelo español. A raíz de esto, podemos decir que en España no se está llevando a cabo un modelo puro; se procede al estudio del marco normativo y se detallan las disparidades que se pueden observar a la hora de su aplicación. Además, se analizarán las desigualdades fiscales y económicas entre regiones, así como los desafíos de coordinación y equidad en la distribución de recursos. Se concluye, con que, en el modelo español, es necesario un ajuste continuo de los mecanismos de redistribución para garantizar una financiación justa, eficaz y eficiente de los servicios públicos en todo el territorio nacional.

Palabras clave: potestad tributaria, equidad, federalismo fiscal, desigualdades fiscales.

## **Abstract**

In this study, we aim to conduct a detailed analysis of the taxing authority and financing mechanisms of territorial entities, whether they are autonomous communities or local entities. To this end, we begin with a comparison between a country that adopts a pure fiscal federalism system and Spain. From this comparison, it becomes evident that Spain does not adhere to a pure model, prompting an investigation into the regulatory framework and highlighting the disparities observed in its application. Furthermore, this study examines the fiscal and economic inequalities between regions and addresses the challenges related to coordination and equity in the distribution of resources. The conclusion emphasizes the necessity for continuous adjustments to the redistribution mechanisms within the Spanish model to ensure fair and efficient financing of public services throughout the national territory.

Keywords: taxing authority, equity, fiscal federalism, fiscal inequalities.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 Contexto y justificación

La potestad tributaria constituye uno de los pilares fundamentales del sistema fiscal de cualquier país, y en el contexto español, su distribución entre los diferentes niveles de administración pública y/o de gobierno, es esencial debido al carácter descentralizado del Estado.

Wallace E. Oates <sup>1</sup>(Oates, 1999), una de las principales autoridades en el campo del federalismo fiscal, define la "potestad tributaria" en el contexto de su teoría del federalismo fiscal como la capacidad y el derecho que tienen los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) para imponer y administrar impuestos dentro de sus respectivas jurisdicciones. Este concepto está intrínsecamente vinculado a la estructura descentralizada del gobierno, donde la distribución de la potestad tributaria es esencial para asegurar que cada nivel de gobierno pueda financiar sus actividades y cumplir con sus responsabilidades. En España, esta potestad se reparte entre el gobierno central, las comunidades autónomas y los municipios, cada uno con competencias específicas que les permiten gestionar tributos dentro de sus respectivos ámbitos. Este sistema descentralizado tiene un papel crucial en la configuración del sistema fiscal nacional y en la gestión de los recursos financieros de las regiones y localidades.

El estudio de la potestad tributaria de los entes territoriales en España reviste una gran importancia, no solo desde un punto de vista teórico, sino también práctico. La descentralización fiscal permite una mayor autonomía financiera de las comunidades autónomas y los municipios, quienes pueden adaptar sus políticas fiscales a las particularidades territoriales, mejorando la eficiencia en la provisión de servicios públicos y la capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas. Además, la gestión local de los tributos promueve la responsabilidad y la rendición de cuentas, fortaleciendo así la democracia y la buena gobernanza.

Para entender mejor la naturaleza de la potestad tributaria en España, es conveniente compararla con otros sistemas de federalismo fiscal puros, como puede ser el caso de países

---

<sup>1</sup> Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

como Canadá, Estados Unidos, Alemania y Austria. Por ello tal y como manifiesta Edward Gramlich, profesor de economía en la Universidad de Michigan y ex miembro de la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, (Gramlich, 1991) <sup>2</sup>“La práctica y la teoría del federalismo fiscal, tiene más importancia en Canadá que en cualquier otro sitio del mundo”. Es por esto por lo que más adelante haremos una comparativa del federalismo fiscal español con el canadiense

## **1.2 Objetivos y Metodología del Estudio**

El principal objetivo de este trabajo es analizar en profundidad la potestad tributaria de los entes territoriales en España, destacando sus ventajas e inconvenientes. Se busca discutir cómo la potestad tributaria local puede mejorar la eficiencia económica y la equidad social, fortaleciendo la autonomía y la capacidad de respuesta de las entidades locales.

Las ventajas de dotar de potestad tributaria a los entes territoriales incluyen una mayor autonomía fiscal, lo que permite a las entidades locales adaptar sus políticas a las necesidades específicas de sus territorios y promover el desarrollo económico local. Además, al estar más cerca de los ciudadanos, los gobiernos locales pueden diseñar y gestionar impuestos de manera más personalizada, promoviendo una mayor responsabilidad fiscal y una mejor rendición de cuentas.

Por otro lado, la potestad tributaria local también presenta desafíos, como la posibilidad de acentuar las desigualdades territoriales debido a diferencias en la capacidad recaudatoria de los municipios y provincias. También puede llevar a una fragmentación del sistema fiscal y a una competencia fiscal nociva entre entidades locales, afectando la equidad y la eficiencia del sistema en su conjunto.

---

<sup>2</sup> Gramlich, E. M. (1991). Canadian Fiscal Federalism: An Outsider's View. En M. McMillan (Ed.), Provincial Public Finances: Plaudits, Problems and Prospects (Vol. 2, pp. 403–441). Canadian Tax Foundation.

### **1.3 Importancia del tema**

La potestad tributaria de los entes territoriales en España es crucial para lograr una mayor eficiencia económica, equidad social y buena gobernanza democrática. La descentralización fiscal permite a las comunidades autónomas y a los municipios gestionar sus recursos de manera más eficiente, respondiendo mejor a las necesidades locales y promoviendo la innovación en la política fiscal. Sin embargo, es importante abordar los desafíos asociados con la potestad tributaria local, como las desigualdades territoriales y la fragmentación del sistema fiscal, para garantizar un sistema fiscal justo, eficaz y eficiente que beneficie a todos los ciudadanos.

Este estudio pretende contribuir a la comprensión de la dinámica y el alcance de la potestad tributaria de los entes territoriales en España, proporcionando una base para el debate y el desarrollo de políticas que fortalezcan la autonomía financiera y mejoren la gestión de los recursos públicos a niveles estatal, regional y local

## **2. FEDERALISMO FISCAL: MARCO TEORICO Y LA COMPARATIVA DE UN MODELO DE ALTO GRADO DE APLICACION CON EL MODELO ESPAÑOL**

Para comenzar con el desarrollo del trabajo, vamos a proceder con la explicación del marco teórico del federalismo fiscal:

El concepto de federalismo fiscal es clave en la organización de estados con estructuras de gobierno descentralizadas. Según Oates (1972)<sup>3</sup> y Bird y Vaillancourt (1998)<sup>4</sup>, el federalismo fiscal es un modelo de organización económica y política en el que se distribuyen las competencias fiscales y de gasto entre diferentes niveles de gobierno, como pueden ser estatales, autonómicos y locales. Este sistema permite una mayor eficiencia y responsabilidad en la administración pública, promoviendo la equidad y la optimización de recursos. El modelo busca equilibrar la autonomía y la interdependencia fiscal entre los distintos niveles de gobierno para optimizar la eficiencia y la equidad en la prestación de servicios públicos y la recaudación de ingresos. A continuación, se presenta una discusión de los principales aspectos teóricos del federalismo fiscal.

### **2.1 Fundamentos Teóricos del Federalismo Fiscal**

#### *2.1.1. Teoría de la Descentralización Fiscal*

La teoría de la descentralización fiscal se basa en la idea de que los entes territoriales están en mejor posición para conocer y satisfacer las necesidades y preferencias locales debido a su proximidad a los ciudadanos. Esta teoría se articula en torno a los principios de subsidiariedad y proximidad, que sugieren que las decisiones deberían tomarse en el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, siempre que sea posible.

#### *2.1.2. Principio de Equivalencia Fiscal*

Este principio, formulado por Richard Musgrave<sup>5</sup>, establece que cada nivel de gobierno debe tener la capacidad fiscal y la responsabilidad de financiar las funciones que desempeña. Esto implica que los entes territoriales deben tener acceso a fuentes de ingresos adecuadas para

---

<sup>3</sup> Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

<sup>4</sup> Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (1998). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press.

<sup>5</sup> Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.

cubrir sus competencias de gasto, asegurando una equivalencia entre las funciones y la capacidad fiscal.

## **2.2 Componentes del Federalismo Fiscal**

### *2.2.1 Autonomía Fiscal*

Nos referimos a la capacidad de los entes territoriales para decidir sobre sus ingresos y gastos (Shah, 2007<sup>6</sup>). Esto incluye la potestad para establecer y gestionar impuestos, así como para determinar el uso de sus recursos financieros (Tiebout, 1956)<sup>7</sup>. Una alta autonomía fiscal promueve la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas, ya que los gobiernos locales son directamente responsables ante sus ciudadanos por la gestión de sus recursos.

### *2.2.2 Transferencias Intergubernamentales*

Son mecanismos mediante los cuales el gobierno central transfiere recursos financieros a los entes territoriales para asegurar una distribución equitativa de los recursos y facilitar la provisión de servicios públicos. Estas transferencias pueden ser condicionadas o no condicionadas, y desempeñan un papel crucial en la corrección de desigualdades fiscales y regionales.

### *2.2.3 Coordinación Fiscal*

La coordinación fiscal es esencial para evitar duplicidades y conflictos de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Esto incluye la armonización de políticas tributarias y de gasto, así como la implementación de mecanismos de cooperación y concertación intergubernamental para garantizar la coherencia y eficiencia del sistema fiscal.

## **2.3 Comparativa de un modelo de aplicación alta de federalismo fiscal con el federalismo fiscal español**

Una vez visto el marco teórico del federalismo fiscal, podemos afirmar que no existe un modelo puro de aplicación en la práctica. No obstante, si analizamos el caso específico de Canadá, se considera un país con alto grado de aplicación de federalismo fiscal debido a su estructura fiscal avanzada que permite una significativa autonomía y descentralización financiera entre sus provincias y territorios. Las provincias tienen un alto grado de potestad tributaria, ya que cuentan

---

<sup>6</sup> Shah, A. (2007). "Federalism and Fiscal Decentralization." World Bank Policy Research.

<sup>7</sup> Tiebout, C. M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures." Journal of Political Economy, 416-424.

con el poder de establecer y administrar sus propios impuestos, incluyendo el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre ventas, lo que les otorga independencia para gestionar sus finanzas y atender las necesidades locales de manera efectiva. Además, el sistema canadiense cuenta con mecanismos de transferencias intergubernamentales, como el Programa de Igualación y las Transferencias Canadienses de Salud y de Programas Sociales (CHT y CST), que están diseñados para reducir las disparidades fiscales y económicas entre las regiones, garantizando así una distribución equitativa de los recursos públicos y una provisión uniforme de servicios esenciales.

El sistema canadiense también destaca por su descentralización en la prestación de servicios públicos, permitiendo a las provincias la responsabilidad exclusiva en áreas clave como la educación y la salud, lo que facilita la adaptación de los servicios a las particularidades y necesidades de cada región. A su vez, existen mecanismos de coordinación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, como el Consejo de la Federación y el Comité de Ministros de Finanzas, que aseguran una gestión fiscal coherente y eficiente, promoviendo la cooperación y la resolución de conflictos de manera efectiva. Este enfoque no solo respeta la diversidad regional, sino que también fortalece la cohesión nacional, lo que refuerza la legitimidad y eficiencia del modelo federal canadiense.

Una vez visto él porque podemos considerar a Canadá como un modelo de alta aplicación del federalismo fiscal<sup>8</sup>, vamos a realizar una pequeña comparativa con el federalismo fiscal español.

En esta comparativa, podemos encontrar numerosas diferencias entre las que se encuentran:

### *2.3.1 Estructura Política y Territorial*

#### **Canadá:**

- Estructura Federal: Canadá es una federación con un gobierno central y diez provincias junto con tres territorios. Cada provincia tiene una considerable autonomía.

---

<sup>8</sup> Velasco, J. R. (1995). La financiación de las comunidades autónomas: análisis y orientación desde el federalismo fiscal: [Jornadas sobre Financiación de las Comunidades Autónomas y Federalismo Fiscal, celebradas en la Universidad de Valladolid, en la primavera de 1994]. [Valladolid, España]: Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valladolid

- Provincias y Territorios: Las provincias tienen más poder y autonomía que los territorios, que dependen más del gobierno federal.

**España:**

- Estado Autonómico: España es un estado autonómico compuesto por 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). Aunque no es una federación estricta, las comunidades autónomas tienen competencias significativas.
- Diversidad de Autonomía: Existen diferencias en la autonomía y las competencias fiscales entre las comunidades autónomas. Algunas, como el País Vasco y Navarra, tienen sistemas fiscales especiales (Concierto Económico y Convenio Económico, respectivamente).

*2.3.2 Recaudación de Ingresos*

**Canadá:**

- Sistema Dual de Impuestos: Tanto el gobierno federal como los provinciales pueden imponer impuestos sobre la renta personal y corporativa. Además, existe un impuesto sobre bienes y servicios (GST) a nivel federal y un impuesto sobre ventas provinciales (PST) en algunas provincias.
- Impuestos Municipales: Principalmente impuestos sobre la propiedad.

**España:**

- Impuestos Compartidos y Cedidos: El sistema español combina impuestos compartidos entre el Estado y las comunidades autónomas (como el IVA y el IRPF) con impuestos cedidos totalmente a las comunidades autónomas (como el impuesto sobre transmisiones patrimoniales).

- Régimen Foral: El País Vasco y Navarra tienen su propio sistema de recaudación y gestión fiscal (Concierto y Convenio Económico), con plena autonomía para ciertos impuestos, a diferencia del resto de las comunidades autónomas.

### *2.3.3 Transferencias Intergubernamentales*

#### **Canadá:**

- Fondo de Igualación (Equalization Fund): Redistribuye fondos del gobierno federal a las provincias con menores capacidades fiscales para asegurar que todas puedan ofrecer servicios públicos de calidad comparable.
- Transferencias Condicionales e Incondicionales: Incluyen la Transferencia Canadiense de Salud (CHT) y la Transferencia Canadiense de Programas Sociales (CST), que son vitales para la financiación de servicios provinciales.

#### **España:**

- Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales: Parte del sistema de financiación autonómica que redistribuye recursos para garantizar la prestación de servicios públicos fundamentales en todas las comunidades autónomas.
- Fondos de Suficiencia y de Convergencia: Incluyen fondos destinados a igualar las capacidades fiscales de las comunidades autónomas y a promover la convergencia económica y social entre ellas.

### *2.3.4 Responsabilidades y Competencias*

#### **Canadá:**

- Competencias Claramente Definidas: La Constitución canadiense establece una clara división de competencias entre el gobierno federal y

las provincias. Las provincias tienen competencias exclusivas en áreas como la educación y la salud.

- Autonomía Provincial: Las provincias tienen una considerable autonomía para legislar y gestionar sus asuntos internos.

**España:**

- Competencias Compartidas y Exclusivas: La Constitución española establece competencias exclusivas del Estado, competencias exclusivas de las comunidades autónomas y competencias compartidas. La educación y la sanidad son competencias transferidas a las comunidades autónomas.
- Diversidad de Modelos: Existen diferencias significativas en el grado de autonomía y competencias entre las distintas comunidades autónomas, especialmente entre las que tienen sistemas forales y las que no.

*2.3.5. Mecanismos de Coordinación*

**Canadá:**

- Consejo de la Federación: Facilita la cooperación y comunicación entre las provincias y el gobierno federal.
- Acuerdos Intergubernamentales: Se utilizan para coordinar políticas y programas entre diferentes niveles de gobierno.

**España:**

- Conferencia de Presidentes: Reuniones periódicas entre el presidente del gobierno y los presidentes de las comunidades autónomas para coordinar políticas.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF): Órgano de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas en materia fiscal y financiera.

## 2.4 Descentralización Fiscal en España

El modelo de descentralización fiscal en España no cumple con las condiciones características de los sistemas federales clásicos, destacando principalmente la limitada potestad tributaria de las comunidades autónomas. A pesar de que estas tienen ciertas competencias fiscales, su capacidad para diseñar y gestionar sistemas fiscales propios está restringida por el Estado central (De la Fuente & Velázquez, 2006)<sup>9</sup>. Esto contrasta con modelos federales como el de países como pueden ser Canadá, Alemania o Estados Unidos, donde los estados gozan de una mayor autonomía fiscal. Además, las comunidades autónomas y los entes locales en España dependen en gran medida de transferencias del gobierno central, lo que limita su independencia financiera y perpetúa desigualdades regionales en la provisión de servicios públicos.

La complejidad administrativa y la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno son desafíos adicionales que afectan la eficiencia, eficacia y equidad en la administración. A pesar de la descentralización administrativa, el Estado central conserva un control significativo sobre la normativa fiscal, restringiendo la capacidad de las comunidades para adaptar políticas fiscales a sus necesidades específicas. La existencia de regímenes fiscales especiales para ciertas comunidades autónomas, como el País Vasco y Navarra, añade cierta singularidad fiscal que complica la coherencia y equidad del sistema fiscal a nivel nacional (López Laborda & Monasterio Escudero, 2016)<sup>10</sup>.

En conclusión, para avanzar hacia un alto grado de aplicación del federalismo fiscal en España, es importante aumentar la potestad tributaria de las comunidades autónomas, permitiéndoles gestionar sus propios recursos de manera más equitativa y eficiente, y reducir la dependencia de las transferencias del Estado central. Esto ayudaría a crear un sistema fiscal más justo y equilibrado en todo el territorio nacional.

---

<sup>9</sup> De la Fuente, A. y Velázquez, F.J. (2006). "Descentralización y Financiación Autonómica en España".

<sup>10</sup> López Laborda, J. y Monasterio Escudero, C. (2016). "El sistema de financiación autonómica en España".

### **3. MARCO NORMATIVO**

El marco normativo del federalismo fiscal es el conjunto de leyes y regulaciones que establecen la distribución de competencias fiscales y financieras entre los distintos niveles de gobierno, asegurando autonomía y coordinación en la gestión tributaria y el gasto público.

#### **3.1 Marco normativo del federalismo fiscal español**

En este apartado vamos tratar toda la legislación por la cual se rige el federalismo fiscal español, esta legislación esta ordenada de acuerdo a la normativa jerárquica de la legislación española

##### *3.1.1 Constitución Española*

La Constitución Española de 1978 es la piedra angular del sistema de financiación autonómica. En su artículo 156, establece que las comunidades autónomas tienen autonomía financiera para desarrollar y ejecutar sus competencias, pero también deben actuar con solidaridad y coordinación con el resto del Estado. Este principio garantiza una distribución equitativa de los recursos financieros y una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

##### *3.1.2 Ley General Tributaria (LGT)*

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria constituye un pilar fundamental en la aplicación de la potestad tributaria en España. La LGT regula los principios generales del sistema tributario y establece las competencias y obligaciones de los distintos niveles de gobierno en materia tributaria. Es clave para entender la autonomía financiera de las comunidades autónomas, ya que proporciona el marco legal para la creación y gestión de impuestos.

Principios de la LGT: La LGT establece principios como la igualdad, la equidad, la capacidad económica, y la progresividad en la imposición tributaria, principios que deben respetar tanto el Estado como las comunidades autónomas en el ejercicio de su potestad tributaria.

Competencia Tributaria: La LGT define las competencias en materia de recaudación y administración de los tributos, lo cual es esencial para las comunidades autónomas, ya que les permite gestionar y desarrollar su propio sistema tributario, dentro de los límites establecidos por la ley.

### *3.1.3 Ley General Presupuestaria*

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria de España establece el marco jurídico para la elaboración, aprobación, ejecución y control de los presupuestos del Estado. Su objetivo es garantizar la estabilidad presupuestaria, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la transparencia fiscal. La ley abarca aspectos como la programación plurianual, la gestión del gasto público y la contabilidad pública, promoviendo una gestión responsable y equitativa de los fondos públicos a nivel nacional y regional. Además, establece procedimientos y responsabilidades para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales del Estado y sus entidades

### *3.1.4 Leyes de Presupuestos Generales del Estado*

Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, aprobadas anualmente, determinan la asignación presupuestaria del Estado, incluidas las transferencias a las comunidades autónomas y los recursos destinados a financiar los servicios públicos. Estas leyes son cruciales para la planificación y ejecución del gasto público en los distintos niveles de la administración.

### *3.1.5 Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)*

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. y reformada en varias ocasiones (LO 3/1996, LO 7/2001, LO 3/2009), establece las bases del sistema de financiación de las comunidades autónomas. Define los recursos financieros que se asignan a las CCAA y los mecanismos de redistribución y compensación financiera, asegurando que cada comunidad tenga los recursos necesarios para cumplir con sus competencias.

### *3.1.6. Estatutos de Autonomía*

Cada comunidad autónoma cuenta con un Estatuto de Autonomía, que es una legislación básica que establece sus competencias específicas y los mecanismos de financiación. Estos estatutos son fundamentales para entender la diversidad y la singularidad de la financiación autonómica, ya que definen las bases de la autonomía fiscal y financiera de cada comunidad.

### *3.1.7 Leyes Específicas*

Existen leyes específicas que regulan aspectos concretos de la financiación autonómica, como la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del

nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. 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.

Estas leyes tratan temas como la cesión de impuestos y las transferencias del Estado a las comunidades autónomas, y detallan los mecanismos para la distribución de recursos financieros entre las diferentes regiones.

### *3.1.8 Sistema de Financiación Autonómica (SFA) de 2009*

- Servicios Públicos Fundamentales (SPF) El sistema de financiación autonómica, regulado 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 integra la financiación de todos los servicios traspasados a las comunidades autónomas. Se diferencia en dos bloques principales:
  - los Servicios Públicos Fundamentales (SPF), que incluyen sanidad, educación y servicios sociales, representando aproximadamente el 75% del total de la financiación.
  - Servicios Restantes: El 25% restante de la financiación se destina a otros servicios como cultura, urbanismo, ordenación del territorio, carreteras, agricultura, medio ambiente, e industria. Estos servicios son esenciales para el desarrollo regional y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en las distintas comunidades autónomas.

### *3.1.9 Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)*

El CPFF es un órgano de coordinación entre el gobierno central y las comunidades autónomas. Sus acuerdos regulan el sistema de financiación autonómica. El actual sistema, vigente desde el acuerdo nº 6/2009 del 15 de julio, establece los criterios y procedimientos para la asignación de recursos financieros a las comunidades autónomas.

Por ello, podemos decir que el marco normativo de la financiación autonómica en España es complejo y está diseñado para equilibrar la autonomía financiera de las comunidades autónomas con la necesidad de solidaridad y coordinación a nivel nacional. La Constitución, la LOFCA, los Estatutos de Autonomía y la LGT son pilares fundamentales de este sistema, proporcionando las bases legales y los principios necesarios para una gestión eficaz y equitativa de los recursos financieros en todo el territorio español.

### **3.2 Problemática del cumplimiento normativo en el federalismo fiscal español**

A pesar de la existencia de un marco normativo que define el federalismo fiscal en España, en la práctica se enfrenta a múltiples desafíos que impiden su cumplimiento efectivo:

#### *3.2.1 Singularidad Fiscal:*

- Asimetría entre Regiones: "El sistema fiscal español se caracteriza por una considerable heterogeneidad en la capacidad fiscal de las comunidades autónomas, lo que genera desigualdades en la recaudación y distribución de recursos (García-Milá, 2007<sup>11</sup>; De la Fuente, 2011<sup>12</sup>)."
- Régimen Foral vs. Común: "La existencia de sistemas fiscales singulares como los regímenes forales del País Vasco y Navarra crea disparidades que dificultan la equidad y uniformidad fiscal en el conjunto del Estado (Zubiri, 2010)<sup>13</sup>."

#### *3.2.2 Problemas Políticos:*

- Decisiones Políticas Predominantes: Las decisiones sobre la financiación autonómica y local suelen estar influenciadas por consideraciones políticas más que por criterios técnicos o de equidad. Esto se refleja en la negociación periódica de los modelos de financiación, donde las prioridades políticas a menudo prevalecen sobre los principios de justicia y eficiencia fiscal.

---

<sup>11</sup> García-Milá, T. (2007). *Federalismo fiscal en España: Una perspectiva económica*. Editorial Ariel

<sup>12</sup> De la Fuente, A. (2011). La financiación autonómica en España: Diagnóstico y propuestas de reforma. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 197(2), 9-42.

<sup>13</sup> Zubiri, I. (2010). La singularidad del Concierto Económico Vasco y su compatibilidad con la financiación autonómica. *Papeles de Economía Española*, 123, 95-108

- Inestabilidad Normativa: La frecuencia de cambios en la legislación fiscal y los acuerdos financieros refleja la inestabilidad y la falta de consenso duradero sobre cómo deben gestionarse los recursos fiscales en un estado descentralizado.

### *3.2.3 Financiación Insuficiente:*

- Competencias Desiguales: Las comunidades autónomas y entidades locales a menudo enfrentan dificultades para financiar adecuadamente las competencias transferidas debido a la insuficiencia de recursos proporcionados por el Estado, lo que puede agravar las desigualdades regionales y generar tensiones intergubernamentales.

## 4. CORRESPONSABILIDAD FISCAL

### 4.1 Concepto de Corresponsabilidad Fiscal y elementos clave

#### 4.1.1 Concepto

"La corresponsabilidad fiscal se entiende como la capacidad de los gobiernos regionales para gestionar tanto el gasto público como la política impositiva de manera autónoma dentro de su territorio" (Bosch & Espasa, 2012<sup>14</sup>) Esto implica que los gobiernos subcentrales deben cubrir los costes de los servicios públicos que ofrecen a través de impuestos recaudados en su propia área, asegurando que los contribuyentes y los beneficiarios de estos servicios coincidan.

#### 4.1.2 Elementos Clave:

Los elementos claves de la corresponsabilidad fiscal son los siguientes:

- Capacidad Normativa: Los gobiernos regionales deben tener la autoridad para establecer impuestos y diseñar sus principales características, como la base imponible y el tipo de gravamen.
- Competencias de Gestión: Deben poder aplicar los impuestos creados y gestionar su recaudación.
- Derecho a la Recaudación: Tienen derecho a la recaudación obtenida de los impuestos que imponen.
- Ausencia de Ilusión Fiscal: Es fundamental que la carga de los impuestos sea claramente percibida por los contribuyentes y no se desplace a otros territorios.

#### 4.1.3 Correlación de corresponsabilidad fiscal y poder tributario

Una vez definido el concepto de Corresponsabilidad fiscal, podemos ver la correlación que tiene con el poder tributario. La corresponsabilidad fiscal implica que los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) son responsables no solo de gastar sino también de recaudar sus propios ingresos. Esto fomenta una gestión más eficiente y responsable de los recursos públicos. El poder

---

<sup>14</sup> Bosch, N., & Espasa, M. (2012). La financiación de las comunidades autónomas: Análisis y propuestas. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

Artículo de Carlos monasterio, el debate sobre la corresponsabilidad fiscal en España

tributario, por su parte, se refiere a la capacidad de estos gobiernos para establecer, recaudar y gestionar sus propios impuestos.

Un mayor poder tributario otorga a las regiones la autonomía necesaria para financiar sus necesidades y prioridades locales, reduciendo su dependencia de las transferencias del gobierno central y fortaleciendo su corresponsabilidad fiscal.

En sistemas con alta corresponsabilidad fiscal, los gobiernos subnacionales tienen más libertad para diseñar políticas fiscales que se adapten a sus circunstancias particulares, lo que promueve una distribución más equitativa de los recursos. En España, la limitada autonomía fiscal de las comunidades autónomas en comparación con otros sistemas federales más descentralizados, como el de Canadá, refleja una corresponsabilidad fiscal restringida, ya que muchas decisiones financieras están aún centralizadas. Para mejorar la corresponsabilidad fiscal, es importante incrementar el poder tributario de las regiones, permitiéndoles una mayor autonomía y capacidad de gestión de sus recursos.

#### 4.2 Contexto en España

Para poder analizar el contexto español, vamos a proceder con el análisis cuantitativo en el que se va a mostrar la proporción de ingresos propios y transferencias del estado en las distintas Comunidades Autónomas en el año 2022

**Tabla: Proporción de Ingresos Propios y Transferencias del Estado en Comunidades Autónomas (2022)**

Comunidad Autónoma	Ingresos Propios (%)	Transferencias del Estado (%)	Ingresos Totales (€ millones)
Madrid	47	53	23,500
Cataluña	43	57	26,500
País Vasco	62	38	16,000
Andalucía	26	74	21,500
Galicia	31	69	11,000
Comunidad Valenciana	29	71	13,000

Comunidad Autónoma	Ingresos Propios (%)	Transferencias del Estado (%)	Ingresos Totales (€ millones)
Castilla y León	23	77	9,500
Castilla-La Mancha	21	79	8,500
Extremadura	19	81	5,500
Canarias	36	64	7,500
Baleares	41	59	6,500
Aragón	33	67	7,000
Asturias	29	71	6,700
Navarra	57	43	4,500
La Rioja	34	66	3,500

Tabla 1, elaboración propia con los datos extraídos del Ministerio de Hacienda. Unidades en millones de euros

#### *4.2.1 Descentralización del Gasto y Centralización Impositiva:*

En España, ha habido un incremento significativo en la descentralización del gasto público a las comunidades autónomas, especialmente en áreas como educación y sanidad. Sin embargo, la cesión de competencias impositivas ha sido limitada, lo que ha llevado a una baja corresponsabilidad fiscal.

#### *4.2.2 Autonomía Fiscal Limitada:*

Comunidades como Madrid y Cataluña presentan ingresos propios del 47% y 43% respectivamente. Este nivel indica una mayor autonomía fiscal en comparación con otras comunidades, sugiriendo una capacidad significativa para gestionar sus recursos financieros de manera independiente.

Podemos destacar, comunidades autónomas como País Vasco y Navarra, con un 62% y 57% de ingresos propios respectivamente. Estas Comunidades Autónomas tienen una autonomía fiscal notablemente alta gracias a sus sistemas fiscales especiales (Concierto y Convenio Económico), lo que les permite un control más directo sobre sus ingresos fiscales.

#### *4.2.3 Alta Dependencia de Transferencias:*

Comunidades como Extremadura y Castilla-La Mancha muestran ingresos propios muy bajos, del 19% y 21% respectivamente, indicando una alta dependencia de las transferencias del Estado central. Esto refleja una capacidad limitada para actuar de manera independiente en términos fiscales y subraya la desigualdad en la corresponsabilidad fiscal entre las regiones.

En general, las regiones con menos ingresos propios, como Galicia y Andalucía, también muestran una fuerte dependencia de transferencias, perpetuando desigualdades en la provisión de servicios públicos y limitando su capacidad de acción fiscal.

#### *4.2.4 Implicaciones para la Corresponsabilidad Fiscal:*

La alta proporción de transferencias en varias comunidades indica que la corresponsabilidad fiscal es limitada en muchas partes del país. Esto se traduce en una menor capacidad de estas regiones para gestionar sus finanzas de manera independiente y adaptarse a las necesidades locales.

Las diferencias en la proporción de ingresos propios y transferencias también reflejan desigualdades en la capacidad fiscal de las comunidades, lo que plantea desafíos para la equidad y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

#### *4.2.5 Necesidad de Reformas en la Financiación Autonómica:*

Incrementar el poder tributario de las comunidades autónomas es esencial para mejorar la corresponsabilidad fiscal. Una reforma del sistema de financiación podría reducir la dependencia de las transferencias y fomentar una distribución más equitativa de los recursos, lo que permitiría una mayor autonomía fiscal y una mejor respuesta a las necesidades locales.

## 5 FINANCIACIÓN DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTES LOCALES

En España, las comunidades autónomas y las entidades locales se financian a través de un modelo de descentralización fiscal que incluye impuestos propios, transferencias estatales y participación en tributos nacionales<sup>15</sup>. Este sistema permite a cada nivel de gobierno disponer de los recursos necesarios para cumplir con sus competencias y asegurar la prestación de servicios públicos de manera efectiva y equitativa en todo el territorio español.

### 5.1 Financiación de las Comunidades Autónomas

Con respecto a la financiación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en España presenta diferencias significativas entre las comunidades de régimen común y las de régimen foral. Aquí se exponen las principales diferencias:

#### 5.1.1 Régimen Común

Las CC.AA. de régimen común (todas excepto el País Vasco y Navarra) se financian principalmente a través del Sistema de Financiación Autonómica (SFA). Este sistema se basa en los siguientes componentes:

- **Tributos Cedidos:** Parte de la recaudación de ciertos impuestos estatales se cede a las CC.AA. Estos incluyen el IRPF, IVA y los Impuestos Especiales.
- **Fondos de Garantía:** Se establecen fondos para garantizar que todas las comunidades puedan financiar sus servicios públicos fundamentales. Estos fondos incluyen el Fondo de Suficiencia Global, el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad.
- **Entregas a Cuenta:** Las transferencias del Estado se realizan mediante entregas a cuenta basadas en previsiones de recaudación, ajustándose luego con liquidaciones definitivas.
- **Problemas específicos del régimen común** incluyen la complejidad y falta de transparencia del sistema, la desigual distribución de la financiación per cápita ajustada, y la limitada corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. Además, se critica la falta de

---

<sup>15</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2020). *Sistema de Financiación Autonómica*. Gobierno de España.

mecanismos de estabilización para adaptar mejor la financiación en tiempos de crisis económica

### 5.1.2 Régimen Foral

El régimen foral, aplicable únicamente al País Vasco y Navarra, se basa en un sistema fiscal propio:

- Concierto Económico (País Vasco)<sup>16</sup> y Convenio Económico (Navarra)<sup>17</sup>: Estas comunidades tienen plena capacidad normativa y de gestión sobre la mayor parte de los impuestos, incluidos los directos e indirectos.
- Cupo y Aportación: El País Vasco y Navarra recaudan sus propios tributos y luego contribuyen al Estado central con un "cupo" o "aportación" que cubre las competencias no transferidas, como la defensa y la política exterior. La negociación del cupo es bilateral y se realiza cada cinco años, lo que añade una dimensión de opacidad y dependencia de las coyunturas políticas.

### 4.1.3 Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común en el 2021

Comunidad Autónoma	Ingresos Tributarios	Transferencias del Estado	Ingresos por Tasas y Precios Públicos	Otros Ingresos	Total Ingresos
Andalucía	10,200	8,500	250	450	19,400
Aragón	3,400	3,000	120	180	6,700
Asturias	2,300	2,000	90	160	4,550
Baleares	3,500	2,500	140	220	6,360
Canarias	4,200	4,000	180	300	8,680
Cantabria	1,300	1,300	70	110	2,780
Castilla y León	3,800	3,800	160	240	8,000

<sup>16</sup> Gobierno Vasco. (2020). *Concierto Económico*.

<sup>17</sup> Navarra.es. (2020). *Convenio Económico*.

Castilla-La Mancha	2,800	3,000	130	210	6,140
Cataluña	18,000	11,000	450	900	30,350
Extremadura	1,200	2,000	60	110	3,370
Galicia	4,500	4,500	200	300	9,500
Madrid	24,000	10,500	400	1,100	36,000
Murcia	1,800	2,500	100	150	4,550
La Rioja	1,000	1,000	50	100	2,150
Comunidad Valenciana	7,000	7,000	300	400	14,700
<b>Total</b>	<b>89,000</b>	<b>70,100</b>	<b>2,900</b>	<b>5,230</b>	<b>167,230</b>

Tabla 2, elaboración propia con los datos extraídos del Ministerio de Hacienda Español. Unidades en millones de euros

La tabla de la estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas de Régimen Común en 2021 muestra variaciones significativas en las fuentes y montos de ingresos entre las distintas regiones. Estas diferencias se deben a varios factores, que se explican a continuación:

### **Análisis de la Tabla**

- Ingresos Tributarios:
  - Las comunidades con mayor población y actividad económica, como Madrid y Cataluña, tienen ingresos tributarios significativamente más altos. Esto se debe a su capacidad de recaudación superior en impuestos como el IRPF, IVA e impuestos especiales.
  - Regiones menos pobladas o con menor actividad económica, como La Rioja y Cantabria, muestran ingresos tributarios más bajos.

- **Transferencias del Estado:**
  - Algunas comunidades, como Cataluña y Madrid, presentan valores negativos en las transferencias del Estado debido a los ajustes realizados por la aplicación del sistema de financiación autonómica y su alta capacidad fiscal.
  - Comunidades con menor capacidad fiscal, como Extremadura y Canarias, reciben transferencias positivas y significativas del Estado para compensar su menor capacidad de generación de ingresos propios.
- **Fondos de Garantía y Suficiencia:** Estos fondos tienen como objetivo asegurar que todas las comunidades autónomas dispongan de recursos suficientes para prestar servicios públicos fundamentales. Las comunidades con menores ingresos fiscales reciben más de estos fondos. Por ejemplo, Andalucía y Galicia reciben cantidades considerables, lo que refleja sus necesidades de nivelación.
- **Fondos de Cooperación y Competitividad:** Estos fondos buscan fomentar la cooperación interterritorial y mejorar la competitividad de las regiones. Se distribuyen basados en diversos criterios, incluidos factores como la eficiencia en la gestión de servicios y necesidades específicas de inversión. Canarias, con un nivel de vida más costoso y desafíos logísticos, recibe una cantidad notable de estos fondos.

### **Explicación de las Diferencias**

Las diferencias entre comunidades autónomas en términos de financiación se deben a:

- **Capacidad Fiscal:** Las comunidades autónomas con mayores bases imponibles y niveles de actividad económica (como Madrid y Cataluña) generan más ingresos tributarios. Estas regiones tienen mayores niveles de renta per cápita, consumo y actividad empresarial.
- **Población:** Las comunidades más pobladas tienen mayores necesidades de servicios públicos y, por lo tanto, reciben más fondos para garantizar la prestación de estos servicios.
- **Nivelación Financiera:** El sistema de financiación autonómica incluye mecanismos de nivelación que buscan equilibrar las diferencias en la capacidad fiscal. Las comunidades

con menor capacidad de recaudación reciben transferencias y fondos adicionales para garantizar que puedan prestar servicios públicos de manera adecuada.

- Gastos Necesarios: La dispersión geográfica, el envejecimiento de la población y otras características demográficas influyen en las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. Regiones con una población más dispersa o envejecida requieren más fondos para servicios específicos como la salud y la educación.
- Ajustes por Saldo Fiscal: Regiones con un saldo fiscal positivo (es decir, que generan más ingresos de los que gastan en servicios públicos) pueden recibir menos transferencias o incluso tener ajustes negativos, como es el caso de Madrid y Cataluña.

En resumen, las diferencias en la estructura de ingresos de las comunidades autónomas de régimen común en España reflejan una combinación de su capacidad recaudatoria, características demográficas y económicas, así como los mecanismos de nivelación diseñados para asegurar una financiación adecuada y equitativa de los servicios públicos en todo el territorio.

## **5.2 Financiación de las entidades locales**

La financiación de las entidades locales en España se regula principalmente a través del Real Decreto Legislativo 2/2004<sup>18</sup>, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y la Ley 7/1985<sup>19</sup>, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Este marco legal establece la estructura y los mecanismos de financiación de los ayuntamientos y diputaciones provinciales, garantizando que dispongan de los medios necesarios para el desempeño de sus funciones.

---

<sup>18</sup> Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Boletín Oficial del Estado, núm. 61, de 11 de marzo de 2004.

<sup>19</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 80, de 3 de abril de 1985.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2019). Guía de financiación de entidades locales. Gobierno de España.

### 5.2.1 Autonomía Fiscal y Competencias Tributarias

- **Tributos Propios:** Los ayuntamientos tienen la capacidad de gestionar ciertos impuestos locales, que incluyen:
  - Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)
  - Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)
  - Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)
  - Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)
  - Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)
  - Tasas y Contribuciones Especiales: Además de los impuestos, las entidades locales pueden recaudar tasas por la prestación de servicios o el uso del dominio público y establecer contribuciones especiales para financiar obras o servicios concretos.
- **Participación en los Ingresos del Estado (PIE):**
  - Ayuntamientos de menos de 75,000 habitantes: Reciben fondos de participación en los ingresos del Estado, distribuidos en función de variables como la población, el esfuerzo fiscal medio, la capacidad tributaria y el número de unidades escolares.
  - Ayuntamientos de más de 75,000 habitantes y capitales de provincia: Reciben un fondo complementario de financiación (Fondo Complementario de Financiación, FCF), que se ajusta según la evolución de los ingresos tributarios estatales (IRPF, IVA e Impuestos Especiales).
- **Fondos de nivelación**
  - Para asegurar la suficiencia financiera y la prestación equitativa de servicios públicos, existen fondos de nivelación que distribuyen recursos adicionales a los ayuntamientos, ajustando las diferencias en la capacidad fiscal.
- **Diputaciones Provinciales:**
  - Las diputaciones provinciales tienen una estructura de financiación similar a la de los grandes ayuntamientos, pero con una mayor dependencia de las aportaciones del Estado, ya que su capacidad tributaria propia es limitada (principalmente tasas y un recargo sobre el IAE).

Esta regulación busca equilibrar la autonomía fiscal con mecanismos de redistribución que aseguren la suficiencia financiera de todas las entidades locales, promoviendo una prestación adecuada y equitativa de servicios públicos en todo el territorio nacional.

## 6 COMPARATIVA ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA PROBLEMÁTICA DEL FEDERALISMO FISCAL ESPAÑOL

### 6.1 Comparativa entre comunidades autónomas con base económica fuerte vs débil

Para concluir este trabajo, vamos a ver un ejemplo de dos Comunidades Autónomas con una base económica débil vs. Fuerte (como puede ser la comparación de Extremadura con Madrid)

La comparación entre las comunidades autónomas de Extremadura y Madrid en términos de capacidad fiscal y económica debe abordarse no solo desde un punto de vista monetario sino también considerando factores biofísicos y estructurales más amplios. En este contexto, es esencial reconocer que la Constitución Española (según el artículo 31.1)<sup>20</sup> establece la capacidad económica personal como la base del sistema fiscal, reflejando una complejidad que va más allá de simples cifras de PIB o tasas de desempleo.

Comunidad Autónoma con Base Económica Débil: Extremadura

Características Económicas y Biofísicas:

- Capacidad Productiva y Tierra: Extremadura, destaca por su gran extensión de tierra fértil y su capacidad para producir alimentos y energía. Sin embargo, la rentabilidad de estos recursos suele trasladarse fuera de la región, donde el capital, concentrado en grandes centros urbanos como Madrid, obtiene los beneficios económicos de dicha producción (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2021<sup>21</sup>; Fundación Alternativas, 2018<sup>22</sup>).
- Desigualdades en Rentabilidad: A pesar de su riqueza en recursos naturales, la capacidad económica de Extremadura se ve limitada por la centralización de los beneficios en regiones con mayores aglomeraciones de capital. Esto reduce la posibilidad de reinvertir los beneficios localmente para mejorar la infraestructura y servicios públicos.

---

<sup>20</sup> Artículo 31.1 de la Constitución Española: "Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio".

<sup>21</sup> Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2021). Informe Anual de Indicadores Agrarios y Alimentarios. Gobierno de España.

<sup>22</sup> Fundación Alternativas. (2018). *El Impacto de la Centralización del Capital en el Desarrollo Regional en España*. Fundación Alternativas.

### Implicaciones Fiscales:

- **Dependencia de Transferencias y Limitada Autonomía Fiscal:** La limitada capacidad de generar ingresos propios obliga a Extremadura a depender significativamente de las transferencias del gobierno central, lo que reduce su autonomía fiscal y limita la capacidad de implementar políticas públicas que reflejen sus necesidades específicas.
- **Necesidad de Compensaciones Fiscales:** Es fundamental considerar la introducción de mecanismos de compensación fiscal que permitan a regiones como Extremadura exigir una participación justa en los beneficios generados por sus recursos naturales, independientemente de donde se concentre el capital que obtiene los beneficios.

### Comunidad Autónoma con Base Económica Fuerte: Madrid

#### Características Económicas y Biofísicas:

- **Concentración de Capital:** Madrid se beneficia <sup>23</sup> de una economía diversificada y una concentración significativa de capital, lo que le permite una alta generación de ingresos y una menor dependencia de transferencias. La rentabilidad de la producción económica y de servicios en otras regiones a menudo se acumula en Madrid, dada su infraestructura financiera y de servicios.
- **Ventajas Competitivas:** La capacidad de atraer inversiones y talentos a Madrid refuerza su posición como motor económico del país, beneficiándose de la concentración de capital que permite financiar de manera autónoma una amplia gama de servicios públicos de alta calidad.

### Implicaciones Fiscales:

- **Alta Autonomía Fiscal y Menor Dependencia de Transferencias:** La Comunidad de Madrid disfruta de una alta autonomía fiscal gracias a su capacidad de recaudar impuestos significativos, lo que le permite mayor flexibilidad y capacidad de respuesta para implementar políticas públicas efectivas y adaptadas a sus necesidades.

---

<sup>23</sup> Ayuntamiento de Madrid. (2021). Informe Anual sobre la Economía de Madrid. Ayuntamiento de Madrid.

- **Desigualdad Regional y Concentración de Beneficios:** La concentración de recursos financieros y económicos en Madrid subraya la necesidad de una política fiscal que redistribuya de manera más equitativa los beneficios generados en regiones como Extremadura, para reducir las disparidades y fomentar un desarrollo regional más equilibrado.

#### *6.1.1 Propuestas de Mejora*

Para Extremadura:

- **Reconocimiento de la Capacidad Biofísica:** Es crucial reconocer la capacidad de producción de bienes y servicios esenciales, como alimentos y energía, y establecer mecanismos que permitan a la región recibir compensaciones justas. Esto implica dar a Extremadura la capacidad fiscal para exigir participación en los beneficios generados por sus recursos naturales.
- **Diversificación y Atractivo de Inversiones:** Fomentar la diversificación económica y la atracción de inversiones nacionales e internacionales puede ayudar a ampliar la base económica y mejorar la capacidad recaudatoria de la región.

Para Madrid:

- **Equidad en la Financiación Autonómica:** Es necesario participar en reformas del sistema de financiación autonómica que consideren no solo las capacidades económicas, sino también los valores biofísicos y los recursos naturales de cada región, promoviendo así una distribución más equitativa y justa.
- **Fomento de la Innovación y la Responsabilidad Fiscal:** Mantener la competitividad mediante la innovación, mientras se adopta una gestión fiscal responsable, puede asegurar un crecimiento sostenible y contribuir a un sistema fiscal más equitativo.

En resumen, la comparación entre Extremadura y Madrid muestra que la capacidad de generar ingresos propios y la autonomía fiscal no solo dependen de la estructura económica tradicional, sino también de una consideración más amplia que incluya factores biofísicos y la justa redistribución de los beneficios obtenidos de los recursos regionales. La corresponsabilidad fiscal

debe ser ampliada para reflejar estas complejidades y promover una equidad verdadera entre las comunidades autónomas de España.

## **6.2 Problemática del federalismo fiscal español en el modelo actual**

### *6.2.1 Ilusión Fiscal y Percepción Ciudadana*

Con la ilusión fiscal nos referimos a la percepción distorsionada que los ciudadanos tienen sobre el coste real de los servicios públicos y el nivel de impuestos que pagan (Albi, 2017)<sup>24</sup>. En el contexto del federalismo fiscal en España, esta ilusión se debe a la compleja estructura de financiación y la distribución de competencias entre el gobierno central y las comunidades autónomas (Zabalza & López-Laborda, 2018)<sup>25</sup>.

#### **Causas de la Ilusión Fiscal:**

- **Complejidad del Sistema de Financiación:** La mezcla de transferencias del gobierno central, impuestos cedidos y recursos propios hace difícil para los ciudadanos entender quién financia qué servicios.
- **Falta de Transparencia:** La opacidad en la información sobre la recaudación y el gasto de las comunidades autónomas contribuye a la percepción irreal de la carga fiscal y los beneficios recibidos.
- **Desconexión entre Contribución y Beneficio:** Los ciudadanos no perciben claramente cómo sus impuestos se traducen en servicios locales, lo que genera una desconexión entre el gasto público y la recaudación fiscal.

#### **Consecuencias:**

- **Subestimación de la Contribución Fiscal:** Los ciudadanos tienden a subestimar los impuestos que pagan y sobreestimar los beneficios recibidos, lo que reduce la presión para una gestión eficiente y responsable de los recursos públicos.

---

<sup>24</sup> Albi, E. (2017). La ilusión fiscal en España: Causas y consecuencias. *Revista Española de Economía*, 24(3), 35-52.

<sup>25</sup> Zabalza, A., & López-Laborda, J. (2018). *Fiscal Federalism in Spain: Problems and Perspectives*. Oxford University Press.

- **Demanda de Más Descentralización:** La percepción de que el gobierno central no proporciona suficientes recursos lleva a una mayor demanda de competencias y financiación autonómica, incluso en regiones con economías débiles.

### 6.2.2 Irresponsabilidad Fiscal y Endeudamiento

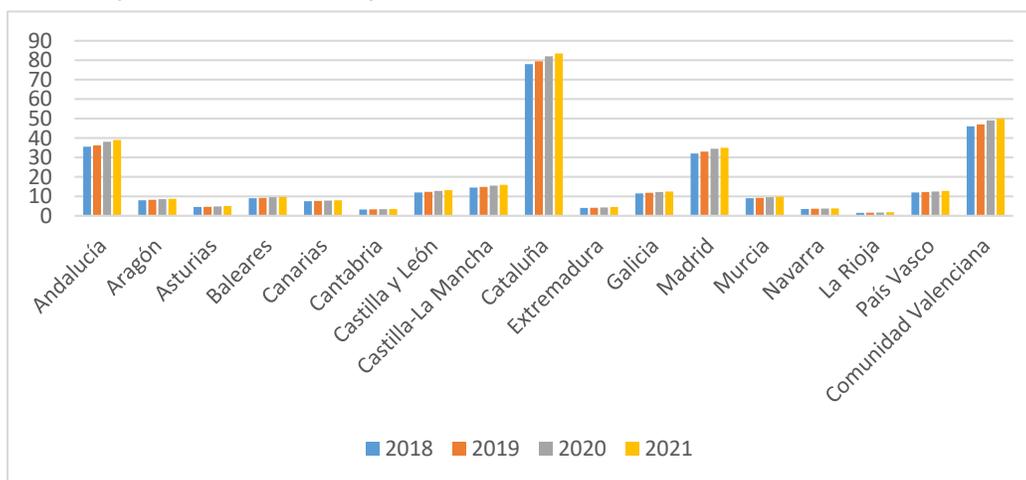


Gráfico 1. elaboración propia, con los datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística

Como podemos ver en el gráfico 1, el endeudamiento de las comunidades autónomas<sup>26</sup>, durante estos últimos años han tenido un gran crecimiento, ya que estas, han utilizado el endeudamiento como una herramienta para cubrir déficits y financiar inversiones. Sin embargo, la falta de una disciplina fiscal, ha llevado a niveles insostenibles de deuda en algunas regiones.

Causas de la Irresponsabilidad Fiscal:

- **Política a Corto Plazo:** Los gobiernos autonómicos, influenciados por ciclos electorales, tienden a priorizar el gasto inmediato sobre la sostenibilidad fiscal a largo plazo.
- **Limitaciones en la LOFCA:** La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) impone restricciones al

<sup>26</sup> Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2021). Informe sobre el endeudamiento de las comunidades autónomas. Gobierno de España.  
Tribunal de Cuentas. (2020). Informe sobre la gestión de la deuda autonómica. Tribunal de Cuentas de España.

endeudamiento, pero estas han demostrado ser insuficientes para evitar un uso excesivo de la deuda.

- Falta de Incentivos para la Responsabilidad Fiscal: La dependencia de las transferencias del gobierno central reduce los incentivos para mantener un equilibrio presupuestario.

Consecuencias:

- Aumento de la Deuda Pública: El endeudamiento excesivo limita la capacidad de las comunidades autónomas para financiar servicios públicos y aumenta la carga de intereses.
- Vulnerabilidad Financiera: Las regiones con economías más débiles enfrentan mayores dificultades para gestionar su deuda, lo que las hace más vulnerables a crisis fiscales.
- Dependencia del Gobierno Central: Las comunidades autónomas endeudadas dependen cada vez más de las transferencias del gobierno central para equilibrar sus presupuestos, lo que socava su autonomía financiera.

### *6.2.3 Influencia de Grupos de Presión y Manipulación Política*

Papel de los Grupos de Presión: Los grupos de presión (lobbies) tienen una influencia significativa en las decisiones políticas y fiscales de las comunidades autónomas. Estos grupos pueden representar intereses empresariales, sindicales, o de otras organizaciones con capacidad de influir en las políticas públicas.

Causas de la Influencia:

- Acceso a Recursos y Poder: Los grupos de presión suelen tener acceso a recursos financieros y redes de influencia que les permiten promover sus intereses.

- Ignorancia Racional del Electorado: La falta de información y comprensión por parte de los ciudadanos sobre las finanzas autonómicas facilita la manipulación política.
- Simbolismo Regionalista: Las campañas políticas que apelan al regionalismo y al victimismo pueden justificar la ampliación de competencias autonómicas, aunque ello no siempre resulte en beneficios económicos claros.

#### Consecuencias:

- Desviación de Recursos Públicos: La influencia de los grupos de presión puede llevar a la asignación de recursos públicos en beneficio de intereses particulares en lugar del bienestar general.
- Clientelismo Político: Los gobiernos autonómicos pueden establecer relaciones clientelares con los grupos de presión, comprometiendo la equidad y eficiencia en la gestión pública.
- Desigualdades Regionales: La manipulación política y la influencia de grupos de presión pueden agravar las desigualdades entre regiones, favoreciendo a las comunidades más influyentes políticamente

## 7. CONCLUSIONES

En base al desarrollo anterior, podemos destacar las siguientes conclusiones:

- La potestad tributaria de los entes territoriales en España revela una estructura compleja y diversa diseñada para equilibrar la autonomía fiscal regional con la necesidad de cohesión y equidad en el sistema nacional.
- La autonomía y responsabilidad fiscal es un pilar fundamental, ya que las comunidades autónomas tienen la capacidad de gestionar ciertos impuestos y recursos financieros propios, lo que les otorga flexibilidad para adaptar sus políticas fiscales a las necesidades locales, implicando la responsabilidad de una administración eficaz y transparente, clave para mantener la confianza ciudadana y la sostenibilidad financiera.
- El sistema debe abordar las desigualdades económicas y fiscales entre regiones. Mecanismos como el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y los Fondos de Suficiencia y Convergencia que son esenciales para redistribuir recursos y asegurar que todas las comunidades autónomas puedan ofrecer servicios públicos de calidad. No obstante, la diversidad en la capacidad recaudatoria puede generar disparidades que requieren ajustes periódicos en el sistema de transferencias.
- La potestad tributaria local influye significativamente en la gobernanza democrática y el desarrollo económico regional, generando una mayor proximidad en la toma de decisiones y fomentar la innovación en políticas públicas; se promueve un entorno más dinámico y adaptado a las necesidades locales. Sin embargo, es fundamental asegurar que esta autonomía no provoque una competencia fiscal perjudicial entre regiones ni una fragmentación del sistema fiscal nacional.

Para avanzar hacia una singularidad fiscal y mejorar el sistema actual, se proponen las siguientes **medidas:**

- En primer lugar, es necesario reducir las disparidades entre los distintos regímenes fiscales (régimen común y foral) para fomentar una mayor equidad y uniformidad fiscal en todo el territorio nacional. Esto podría implicar la revisión y posible integración de los sistemas fiscales singulares del País Vasco y Navarra con el régimen común. Además, se

debe incrementar la cesión de competencias impositivas a las comunidades autónomas para reducir la dependencia de las transferencias estatales y fomentar una mayor corresponsabilidad fiscal. Esto implica otorgar a las regiones mayor capacidad normativa y de gestión sobre sus propios impuestos, así como asegurar que los contribuyentes perciban claramente la carga fiscal.

- En segundo lugar se propone la implementación de un mecanismo de revisión y ajuste continuo de los fondos de compensación y redistribución, como el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, para reflejar mejor las realidades económicas y fiscales cambiantes de cada región. Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión fiscal de las comunidades autónomas para asegurar una administración eficiente y aumentar la confianza ciudadana en el sistema es igualmente importante.
- Finalmente, se propone la mejora de la coordinación entre el gobierno central y las comunidades autónomas a través de órganos como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), asegurando que las decisiones sobre financiación autonómica se basen en criterios técnicos y de equidad más que en consideraciones políticas, contribuiría significativamente a la singularidad fiscal.

Todo ello, puede constituir futuras líneas de desarrollo e investigación sobre todos y cada uno de los temas propuestos en el presente trabajo fin de grado.

## **8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Escudero, C. M., & Pandiello, J. S. (1994). Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España.

Gramlich, E. M. (1991). Canadian Fiscal Federalism: An Outsider's View. En M. En Mcmillan (Ed.), Provincial Public Finances: Plaudits, Problems and Prospects (Vol. 2, pp. 403–441). Canadian Tax Foundation.

Shah, A. (2007). "Federalism and Fiscal Decentralization." World Bank Policy Research.

Tiebout, C. M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures." Journal of Political Economy, 416-424.

Oates, W. E. (1977). Federalismo fiscal.

Carlos Monasterio. El debate sobre la corresponsabilidad fiscal en España

Olson, M. (1965). The logic of collective action. Cambridge University Press.

Toward, A. (s/f). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism WALLACE E.

Velasco, J. R. (1995). La financiación de las comunidades autónomas: análisis y orientación desde el federalismo fiscal : [Jornadas sobre Financiación de las Comunidades Autónomas y Federalismo Fiscal, celebradas en la Universidad de Valladolid, en la primavera de 1994]. [Valladolid, España] : Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valladolid.

De la Fuente, A. y Velázquez, F.J. (2006). "Descentralización y Financiación Autonómica en España".

López Laborda, J. y Monasterio Escudero, C. (2016). "El sistema de financiación autonómica en España".

García-Milá, T. (2007). Federalismo fiscal en España: Una perspectiva económica. Editorial Ariel

De la Fuente, A. (2011). La financiación autonómica en España: Diagnóstico y propuestas de reforma. Hacienda Pública Española/Review of Public Economics, 197(2), 9-42.

Zubiri, I. (2010). La singularidad del Concierto Económico Vasco y su compatibilidad con la financiación autonómica. *Papeles de Economía Española*, 123, 95-108

Bosch, N., & Espasa, M. (2012). La financiación de las comunidades autónomas: Análisis y propuestas. *Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)*.

Artículo de Carlos monasterio, el debate sobre la corresponsabilidad fiscal en España

Presentación sobre el federalismo fiscal en España y la financiación autonómica y local del Dr. D. PABLO GAYUBO PÉREZ

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2021). Informe Anual de Indicadores Agrarios y Alimentarios. Gobierno de España.

Fundación Alternativas. (2018). El Impacto de la Centralización del Capital en el Desarrollo Regional en España. Fundación Alternativas.

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2021). Informe sobre el endeudamiento de las comunidades autónomas. Gobierno de España.

Tribunal de Cuentas. (2020). Informe sobre la gestión de la deuda autonómica. Tribunal de Cuentas de España.

Instituto Nacional de Estadística. (National Statistics Institute). (s/f). INE. Recuperado el 10 de junio de 2024, de <https://www.ine.es/dynt3/FMI/>

del Estado «BOE» núm., J., & De, de 01 de O. (s/f-a). Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Boe.es. Recuperado el 10 de junio de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-21166-consolidado.pdf>

del Estado «BOE» núm., J., & De, de 19 de D. (s/f-b). 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. Boe.es. Recuperado el 10 de junio de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-20375-consolidado.pdf>

(S/f-a). Oecd.org. Recuperado el 10 de junio de 2024, de <https://www.oecd.org/publications/fiscal-federalism-2022-201c75b6-en.htm>

(S/f-b). Boe.es. Recuperado el 10 de junio de 2024, de <https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

(S/f-c). Gob.es. Recuperado el 10 de junio de 2024, de <https://www.hacienda.gob.es/en-GB/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20foral.aspx>

BOE-A-1980-21166 Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. (s/f). Boe.es. Recuperado el 24 de junio de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-21166>

BOE-A-2001-24962 Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. (s/f). Boe.es. Recuperado el 24 de junio de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-24962>

BOE-A-2001-24963 Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. (s/f). Boe.es. Recuperado el 24 de junio de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-24963>

BOE-A-2003-21614 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. (s/f). Boe.es. Recuperado el 24 de junio de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>

BOE-A-2003-23186 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. (s/f). Boe.es. Recuperado el 24 de junio de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>

BOE-A-2009-20375 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. (s/f). Boe.es. Recuperado el 24 de junio de 2024, de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-20375>