



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LOS PRINCIPALES
ASPECTOS CONTROVERTIDOS EN
LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

Autor: Alfredo Martínez Muñoz
5º curso – E-3 – grupo C
Derecho Tributario

Tutor: Eva Gil Cruz

Madrid
Marzo, 2019

Resumen: En 1978, España se encuentra inmersa en una situación crucial y de máxima tensión en la que se crea una nueva disposición territorial, fruto de las cesiones y acercamientos entre posturas radicalmente contrarias, en pro de la convivencia y el apoyo a la precaria democracia que se acababa de constituir. A esta nueva organización del territorio se le otorga una forma de financiación que, como siempre en lo referido a los tributos, no deja contento a nadie y que ha sido sujeto de constantes reclamaciones. Como resultado, nos encontramos con un sistema de financiación muy complejo, con numerosas figuras que, aunque han encontrado un relativo equilibrio entre dos modelos opuestos –el centralizado y el descentralizado– necesitaría de una amplia reforma; someteremos el sistema a una profunda revisión a lo largo de este trabajo de fin de Grado para adaptarlo a los nuevos tiempos, ya que divide las Comunidades Autónomas españolas en dos tipos, las comunes y las de régimen foral, cada una de las cuales tiene su propia forma de financiarse. En el trabajo se incluirá el análisis de otras formas de financiación que se llevan a cabo en países europeos de nuestro entorno con gran relevancia social y económica; y, para terminar, con toda la información recabada, se propondrá un nuevo modelo de financiación que intente solucionar los aspectos controvertidos encontrados.

Palabras clave: Comunidades Autónomas, controversia, financiación, foral, tributo.

Abstract: In 1978, Spain is immersed in a very tense and crucial situation, which led into a new territorial disposition, provoked by cessions and approaches between completely opposite sides, due to the aim to make coexistence easier and support the quite weak democracy that was recently created. For financing this new territorial organization, a new system is created that, as usual when talking about taxes, was not fully accepted by everybody, and tends to be criticized. As a result, we find a financing system deeply complex, with several aspects that, besides they have set some balance between two extremely different models –centralized and decentralized– a wide improvement is needed. During the present project, we will explain the reform that we propose to adapt the system to the modern world, nowadays, this model divides Spanish regions in two types, the common ones, and the ones with statutory differences, moreover, each of them has its own way of financing. Furthermore, we will include the analysis of some other financing system that are ruling in very important European foreign countries. Finally, based on all the information gathered while investigating, we will explain a new financing model to solve all the controversial aspects that we had found.

Keywords: Autonomous Communities, controversial, financing, statutory, tax

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1	Propósito y contextualización del tema.....	1
1.2	Justificación.....	1
1.3	Objetivos	2
1.4	Metodología.....	3
1.5	Estructura del trabajo.....	3
2.	SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN.....	4
2.1	Régimen común.....	4
2.1.1	Posición constitucional de la financiación autonómica.....	4
2.1.2	Régimen común general	5
2.1.3	Especialidades de la financiación autonómica	8
2.2	Régimen foral	10
2.2.1	Concordancias entre el régimen vasco y el navarro	10
2.2.2	País Vasco	12
2.2.3	Navarra	13
3.	PRINCIPALES CUESTIONES CONTROVERTIDAS CON RESPECTO A.....	14
3.1	Las entregas a cuenta.....	14
3.1.1	Definición	14
3.1.2	Cuestiones controvertidas de las entregas a cuenta.....	15
3.2	El fondo de Liquidez Autonómica	16
3.2.1	Definición	16
3.2.2	Cuestiones controvertidas del Fondo de Liquidez Autonómica.....	17
3.3	La solidaridad autonómica	17
3.3.1	Definición	17
3.3.2	Cuestiones controvertidas de la solidaridad autonómica.....	18
3.4	El desajuste entre recaudación e ingreso	18
3.4.1	Definición	18
3.4.2	Aspectos controvertidos del desajuste entre recaudación e ingreso	21
4.	DISTINTOS MODELOS DE FINANCIACIÓN	21
4.1	Modelo centralizado	22
4.1.1	Características.....	22

4.1.2	Modelo español previo a la regulación actual	23
4.1.3	Modelo francés	25
4.2	Modelo descentralizado.....	25
4.2.1	Características.....	25
4.2.2	Modelo alemán	26
5.	PROPOSICIÓN DE UN NUEVO MODELO.....	28
5.1	Aspectos que pueden ser incorporados del modelo actual	28
5.2.	Mejoras incorporables de modelos extranjeros	29
5.3.	Concreción del nuevo modelo y sus características	29
5.3.1	Organización territorial.....	29
5.3.2	Recaudación de los tributos.....	31
5.3.3	Reparto de los tributos.....	32
5.3.4	Ventajas del nuevo modelo.....	33
5.3.5	Mecanismos de reforma.....	34
6.	CONCLUSIONES.....	35
7.	BIBLIOGRAFÍA	37
7.1.	Obras doctrinales	37
7.2	Legislación	39
8.2	Jurisprudencia.....	40

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1:	Fondo de Liquidez Autonómica vs Población	16
TABLA 2:	Desajuste producido por el Fondo de Garantía	20

Listado de abreviaturas

CA: Comunidad Autónoma, pl. CCAA.

CE: Constitución Española.

CSIC: Centro Superior de Investigaciones Científicas.

EH Bildu: Euskal Herria Bildu.

Fedea: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

FLA: Fondo de liquidez autonómica.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

IPSI: Impuesto sobre la producción, los servicios y la importación.

IRPF: Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

IVA: Impuesto sobre el valor añadido.

LOFCA: Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades
Autónomas.

PNV: Partido Nacionalista Vasco.

PP: Partido Popular.

PSOE: Partido Socialista Obrero Español.

TFG: Trabajo de fin de Grado.

TFUE: Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

UCD: Unión de Centro Democrático.

UE: Unión Europea.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Propósito y contextualización del tema

Este trabajo de fin de Grado consistirá fundamentalmente en estudiar en profundidad el intrincado sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, el cual se ha mantenido vigente durante toda la etapa constitucional actual pero que, en estos momentos, presenta serias dudas sobre su funcionamiento y equidad, para finalmente plantear una posible alternativa que palíe estas deficiencias.

Nuestro sistema de financiación autonómico no puede ser entendido sin retrotraernos a la Transición y a los primeros años de gobierno de la UCD y del Partido Socialista. Debemos tener en cuenta que el sistema fue puesto en marcha después de una larga dictadura y que por esta razón se buscó un amplio consenso con la mayoría de las fuerzas políticas de la época y una forma de organizar las nuevas instituciones, las CCAA creadas de la nada y, en algunos casos, sin ningún sólido referente regional previo.

Buscando ese consenso, los artífices de la Transición tuvieron que “lidiar”, no solo con numerosas diferencias ideológicas, sino también con las distintas pretensiones territoriales que reclamaban compensar represiones y desigualdades que habían tenido lugar durante la dictadura. A lo que tuvieron que añadir los distintos privilegios y prebendas surgidos de normativas forales y consuetudinarias.

Con todo este conjunto de tensiones sociales se presentaba muy complicado el poder idear un sistema de financiación perfecto y libre de controversias. Es importante entender que nos encontramos ante un sistema de financiación que ha resultado efectivo y ha conseguido su objetivo en los 40 años de democracia posteriores, pero que parece ya desgastado en una España que ha evolucionado de una manera vertiginosa. Una evolución que ha supuesto un cambio en las desigualdades que justificaron su diseño.

A lo largo del TFG, se desarrollará un análisis de las controversias surgidas y se intentará proponer un sistema de financiación alternativo que las solvete.

1.2 Justificación

La principal razón que nos ha llevado a elaborar este trabajo de investigación no ha sido otra que el alto interés que desde el punto de vista organizativo supone el sistema de

financiación de las CCAA, siendo la forma con la que obtienen ingresos para poder hacer frente a los distintos servicios públicos. Más aún en un sistema como el español, en el que la competencia de numerosos servicios es estatal pero que, en muchos casos, se encuentra cedida a la comunidad correspondiente para su desarrollo y gestión.

La importancia de este sistema hace que haya sido analizado y estudiado en profundidad por juristas de reconocido prestigio, por políticos más o menos hábiles, por avezados periodistas de distintos medios, pero, también, por gente lego en Derecho en conversaciones de cafetería. Este escrutinio público constante hace que se hayan encontrado dudas, injusticias, en definitiva, controversias que todavía se vuelven más intrincadas desde el momento en que cada analista utiliza su prisma personal, muy influido por la situación geográfica, para acercarse a la cuestión. Cada persona va a encontrar que su región está peor financiada que "la del vecino" y que, en caso contrario, se habrá debido, seguramente, a que la suya es más importante que el resto de las comunidades o a una supuesta deuda histórica.

Por todo ello pretendemos presentar con la ayuda de este documento una disertación lo más objetiva posible, libre de cargas ideológicas o territoriales, intentando dar solución a los problemas observados por la gente, en un momento en el que proliferan movimientos que buscan disolver las entidades autonómicas. En definitiva, buscar un sistema de financiación que corrija las desigualdades que no estén justificadas.

1.3 Objetivos

El *primer objetivo* de este proyecto es desgranar el complejo sistema de financiación autonómica debido, por una parte, al elevado número de Autonomías y, por otra, a las particularidades que presentan algunas de ellas.

El *segundo objetivo* es poner de manifiesto los aspectos controvertidos que surjan intentando llegar a ellos desde una óptica abierta para poder comprenderlos, sin olvidar que el sistema ha sido fruto de las cesiones de distintas posiciones políticas que tuvieron que coexistir, además de haber sido reformado según las convicciones del gobierno de turno que tuviera mayoría absoluta para poder legislar sin ningún consenso. Por tanto, todo ello tiene que ser puesto en contexto con los matices políticos correspondientes, ya que el legislador no hace su trabajo de manera absolutamente objetiva, sino con un cierto prejuicio ideológico según quien gobierne.

El *tercer objetivo* de este TFG no es otro que el de conseguir hacer alguna aportación personal mediante una propuesta de solución a los algunos de los conflictos que encontremos durante este recorrido.

1.4 Metodología

El marco jurídico al que nos ceñiremos será la legislación española y en concreto, a la LOFCA¹ (Ley 8/1980), y la Ley 22/2009² reguladora del régimen común y de Ciudades con Estatuto de Autonomía. En cuanto al régimen foral, acudiremos a la misma fuente, ya que se encuentra regulado en las Disposiciones Adicionales 1ª y 2ª de la LOFCA. Por otro lado, será también necesaria la consulta del Texto Refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales³, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, así como la de normas concretas de algunos tributos. Todo ello construido sobre la base de los principios constitucionales, que también se tendrán en cuenta.

1.5 Estructura del trabajo

Este TFG realizará un recorrido por el sistema de financiación en España. Comenzando por la regulación general, la cual incluye la parte común a todas las regiones y las especialidades de Canarias, y de Ceuta y Melilla. Posteriormente, se concretará en los regímenes más específicos, el régimen foral del País Vasco y el de Navarra, en estos casos no se puede hablar de especialidades, ya que ambos presentan suficientes diferencias como para considerarlos sistemas de financiación aparte.

Tras exponer el sistema actual, en la parte central de este trabajo y que le da nombre, hablaremos de las controversias. Explicaremos cada una de ellas, intentando comprobar si tienen fundamento y son verdaderos problemas o se trata, simplemente, de quejas vacías de contenido. Algunas de ellas serán, con toda probabilidad, la base de los cambios que realizaremos en el nuevo modelo.

¹ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE 1 de octubre de 1980).

² 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 19 de diciembre de 2009).

³ 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 (BOE 9 de marzo de 2004).

Para examinar cada controversia, seguiremos una estructura común, definiremos primero el aspecto que vamos a tratar, para decir después por qué es controvertido y por último intentar elaborar una solución adecuada.

Por último, se propondrá un nuevo sistema de financiación a fin de poder conjugar de alguna forma todo lo descrito en el trabajo. Para ello estudiaremos la financiación de algunos estados europeos a fin de que, tomando como punto de apoyo sus puntos más sólidos, podamos intentar encajar nuestra propuesta en el panorama europeo vigente. A continuación, se hará una propuesta y se concretará el TFG en las conclusiones más importantes indicando también las fuentes utilizadas.

2. SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN

2.1 Régimen común

2.1.1 Posición constitucional de la financiación autonómica

Las comunidades autónomas pueden financiarse de tres maneras distintas. La primera de ellas, mediante los impuestos compartidos con la administración central (IRPF, IVA y especiales); en segundo lugar, los impuestos cedidos y recaudados exclusivamente por las propias autonomías y, por último, gracias a los fondos (de garantía, de suficiencia global y de convergencia autonómica), siendo esta última la única forma que genera ingresos que no provienen de una contribución directa por parte de los ciudadanos.

La Constitución Española regula esta cuestión en sus artículos 156 al 158, de una manera algo abierta, para que mediante legislación se proceda a un desarrollo más amplio de la cuestión.

Articula esta regulación en base a tres principios, recogidos en el art. 156.1 CE⁴:

1. *Principio de autonomía financiera*: concede a las autonomías la capacidad de gestión de recursos de forma separada a la del Estado.
2. *Principio de coordinación*: supone que, a pesar de la autonomía financiera, se debe tener en cuenta que hay más instituciones con las que hay que entenderse.

⁴ Constitución Española, art. 156.1: Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

3. *Principio de solidaridad*: busca que las autonomías con más recursos asistan a las que tienen menos, para que puedan ofrecer algunos servicios esenciales. Es, sin duda, el principio que provoca más aspectos controvertidos en la práctica.

Se establece además una reserva de ley orgánica en el art. 157.3 CE⁵, lo que significa que solo mediante esta norma podrá ser regulada la financiación, no así su desarrollo, que sí podrá ser acometido por medio de reglamento. El art. 158 CE⁶ por su parte, vuelve a incidir en el principio de solidaridad y parece que lo prepondera sobre los demás, introduciendo la figura del Fondo de Compensación.

También menciona la Constitución, las especialidades de Canarias, de Ceuta y Melilla y el régimen foral, en las disposiciones adicionales 3^a⁷, 5^a⁸ y 1^a⁹, respectivamente. Encontramos, por tanto, una habilitación constitucional de estas peculiaridades que se desarrolla posteriormente en la ley.

2.1.2 Régimen común general

El régimen común general es el que rige en todas las autonomías, menos en las especiales y forales. Se encuentra recogido principalmente en la LOFCA¹⁰ y en la Ley 22/2009¹¹.

Recursos de financiación de las Comunidades Autónomas

Los recursos de financiación de las CCAA pueden dividirse en tributarios y no tributarios¹²:

⁵ Constitución Española, art. 157.3: Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras [...].

⁶ Constitución Española, art. 158: Fondo de Compensación Interterritorial.

⁷ Constitución Española, Disposición adicional 3^a: La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico.

⁸ Constitución Española, Disposición adicional 5^a: Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.

⁹ Constitución Española, Disposición adicional 1^a: La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

¹⁰ LOFCA, "cit." p. 3.

¹¹ Ley 22/2009, "cit." p. 3.

¹² Portillo Navarro, M. J., *Manual de fiscalidad: teoría y práctica*, Tecnos, 2017, pp. 59-66.

– Tributarios:

1. *Tributos propios:* se permite a las regiones establecer sus propios impuestos, siempre que lo crean conveniente, con dos límites materiales: no pueden gravar hechos que ya sean imposables de forma estatal o de forma local. En este sentido, nos encontramos ante un “verdadero compendio” de tributos que varía geográficamente, concretamente podemos mencionar desde los dos únicos tributos propios en las dos Castillas, hasta los quince que establece Cataluña.
2. *Tributos cedidos:* el estado puede ceder impuestos a las CCAA, se trata de una cesión solamente del rendimiento. El Estado sigue siendo titular de las competencias normativas, de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos. Así mismo, solo son susceptibles de cesión un número concreto de impuestos, recogidos en la Ley 22/2009¹³, que establece también, la cuantía del rendimiento cedido.
3. *Recargos sobre impuestos estatales:* a un impuesto que ya se recauda, se le añade un incremento. Se requiere una conexión territorial con la región que establezca el recargo (Canarias no puede recargarle el IRPF a un señor de Segovia, pongamos por caso) y se puede hacer tanto a tributos cedidos como a no cedidos.

– No tributarios:

4. *La transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (en adelante Fondo de Garantía):* busca que todas las CCAA puedan prestar los mismos servicios básicos. Para esto, establece la unidad de necesidad, que consiste en ajustar la población en base a una serie de criterios (población, superficie, insularidad, población protegida...), con el fin de establecer lo que tienen que recibir para poder brindar los servicios.
5. *Fondo de Suficiencia Global:* sirve para garantizar que se cubran las necesidades globales de financiación de cada Comunidad en el año base, sirve para cuadrar el sistema.

¹³ Ley 22/2009, “cit.” p. 3.

6. *Fondos de convergencia*: son el de competitividad y el de cooperación, los cuales buscan aproximar las CCAA en términos de financiación. Por un lado, el de competitividad se crea para reforzar la equidad y la eficiencia, mientras que, por el otro, el de cooperación busca equilibrar y armonizar el desarrollo regional.
7. *Fondo de Compensación interterritorial*: se trata de una consecuencia del principio de solidaridad del art. 158.2 CE¹⁴ y se realiza mediante una dotación anual en los Presupuesto Generales del Estado. Se distribuye entre las regiones que tienen menor renta, y Ceuta y Melilla.¹⁵

Funcionamiento del sistema de financiación

El sistema de financiación actual fue reformado por última vez en el año 2009, tras el Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Es importante, antes de nada, dejar claro que el sistema opera siempre basándose en estimaciones, tanto de gasto como de ingreso, a la hora de establecer el reparto de dinero. Para esto se toma como año base el 2007 (aunque de hecho el año base ha acabado siendo el 2009).

La aplicación del sistema comienza con una regularización del ejercicio 2009, garantizando el *statu quo* del sistema anterior, es decir, el ejercicio 2009 se computa con el sistema antiguo y es ya en la regularización del ejercicio 2010 donde se incorporan los nuevos recursos. Hablamos de regularizaciones, para referirnos a los ajustes contables que se realizan dos años después del ejercicio (ya hemos dicho que se trabaja de forma estimada y no en el presente), por tanto, como mencionábamos antes, el 2009 se convierte realmente en el año base, aunque sea el 2007 el que establece el Acuerdo. El *statu quo* inicial se calcula de forma simple, consiste en la suma de los recursos tributarios normativos: el fondo de suficiencia, la garantía sanitaria y otras partidas menores.

Tras establecer el punto de partida, en los ejercicios siguientes se procede, en primer lugar, a estimar las necesidades de gasto para cubrir los servicios de cada CA. Estas necesidades tienen que ser cubiertas después a través de los recursos financieros.

¹⁴ Constitución Española, art. 158.2, “cit.” p. 5.

¹⁵ Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

Para cubrir las necesidades estimadas, se recurre a los elementos de financiación. Todas las CCAA, tienen una capacidad tributaria, que se compone de tributos propios, los tributos cedidos y de los recargos a los impuestos estatales (los recursos de financiación tributarios que mencionábamos antes). De esta capacidad, las regiones reciben directamente un 25%, las tres cuartas partes restantes conforman el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que será repartido según el coeficiente que se asigne a cada región según la unidad de necesidad.

Tanto para el Fondo de Garantía como para el 25% de financiación directa se utilizan los recursos tributarios. Sin embargo, los tres fondos restantes (Suficiencia Global, Convergencia y Compensación interterritorial) se financian con aportación de las arcas estatales, además, un 5% de estas aportaciones estatales va al Fondo de Garantía. El 80% de todos los recursos del sistema van al Fondo de Garantía, dejando un 16,5% para Suficiencia Global y un 3,5% para Convergencia. Vemos, por tanto, que el eje principal es el Fondo de Garantía, que vertebra todo el sistema mediante transferencias, actuando el resto de los fondos como mecanismos de compensación para redondear el reparto.¹⁶

2.1.3 Especialidades de la financiación autonómica

El régimen común se aplica en todo el territorio español excepto en el País Vasco y en Navarra; por su situación geográfica particular –no por razones históricas como en ambos territorios forales– Canarias, y Ceuta y Melilla están sujetas a una forma especial de financiación, sin que este hecho suponga un régimen distinto.

Ceuta y Melilla¹⁷

Ceuta y Melilla tienen una condición jurídica bastante especial. Por un lado, son entidades locales, como cualquier otro municipio español, pero, al igual que el resto de CCAA, tienen Estatuto de Autonomía, con su correspondiente presidente (no alcalde). Esta peculiaridad hace que la financiación tenga el régimen común propio de las CCAA, no de los municipios.

¹⁶ Álvarez García, S. “Análisis del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común en España”. *Revista de Economía y Estadística*, vol. 50, n. 1, 2012, pp. 145-180.

¹⁷ Acuerdo 6/2009, “cit.” p. 7.

Se aplica, por tanto, y en virtud de la ley 22/2009¹⁸, el régimen común, con algunas especialidades que trataremos a continuación. Este trato especial no se debe a la figura híbrida de ciudad autónoma, que antes explicábamos, sino a su situación geográfica. Por tanto, tienen financiación autonómica derivada de su Estatuto de Autonomía y un trato especial debido a su localización extra peninsular.

Se producen especialidades tanto en imposición directa como en indirecta:

- *Imposición directa.* Se aplica una bonificación del 50% de la cuota en Sociedades, IRPF, y en Sucesiones y Donaciones (aumentando la bonificación al 99% cuando los causahabientes son el cónyuge, los ascendientes o los descendientes.
- *Imposición indirecta.* Se sustituye el IVA por el IPSI, Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación. Como impuestos especiales, solo se exigen el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto Especial sobre Electricidad, además de un aumento en la carga del IPSI por tabaco, carburante y combustibles.¹⁹

Canarias²⁰

Las islas Canarias son una de las 17 CCAA del Estado español, en este sentido su condición jurídica, a diferencia de Ceuta y Melilla es normal. Sin embargo, al caracterizarse su situación “por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo”²¹ son consideradas región ultraperiférica por parte de la UE.

Por ésta y otras razones históricas, Canarias tiene un régimen especial de financiación dentro del común, basado en una serie de libertades; comercial en las exportaciones e importaciones, fiscal sobre el consumo, en franquicias aduaneras y en no aplicación de monopolios.

Existe la Zona Económica Canaria que consiste en una figura jurídica, especial para empresas, que otorga ventajas fiscales y reducciones en el Impuesto de Sociedades (tipo

¹⁸ Ley 22/2009, cit. p. 3.

¹⁹ Ley 22/2009, cit. p. 3.

²⁰ Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (BOE 7 de julio de 1994).

²¹ Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, art. 349.

especial de gravamen del 4%). Para su supervisión existe el Consorcio de la Zona Económica Canaria y un Registro Oficial de Entidades, para que formen parte de él las empresas que lo deseen.

En cuanto a la imposición indirecta, se sustituyen el IVA y los impuestos especiales de tabaco e hidrocarburos, por el Impuesto General Indirecto Canario, el Impuesto sobre labores del tabaco y el Impuesto sobre combustibles derivados del petróleo. Además, también existe el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías.

Por último, existe una fuerte pretensión por parte del otro conjunto insular español, las Islas Baleares, de obtener un régimen parecido al canario –teniendo menos población aporta más a las arcas del Estado que el canario–, aunque no cumple con los requisitos ultraperiféricos tales como la gran lejanía, ya que se encuentra muy cerca de la península. Por el momento y para el año 2019, se han aprobado una serie de medidas que tienen como objetivo aumentar la inversión en la región balear.

2.2 Régimen foral

2.2.1 Concordancias entre el régimen vasco y el navarro

Todas y cada una de las regiones españolas (y las dos ciudades autónomas) se rigen por el régimen común, con alguna modificación, como acabamos de ver, pero el sistema siempre es el mismo, se estima el gasto, se mantiene un mínimo normativo, el resto forma el Fondo de Garantía y se reparte, acabando con una compensación del resto de fondos. Pero para toda regla hay una excepción, en este caso, el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. Estas dos regiones, no tienen un régimen modificado, especial o con particularidades, es completamente distinto, es, en definitiva, otro, llamado concierto vasco o convenio navarro.

Un modelo distinto que, además, es diferente según sea vasco o navarro. Es cierto, que estas diferencias no son muy grandes y no van más allá del nombre, algunos plazos y otros aspectos técnicos, pues de ambos puede deducirse la misma esencia y estructura. Para comenzar nuestro análisis, es importante recordar la habilitación constitucional, expuesta al principio del trabajo. La CE menciona esto en su disposición adicional primera, dejando a la ley la regulación.

La organización foral parte de la base de la autogestión. País Vasco y Navarra gestionan, liquidan, recaudan e inspeccionan los impuestos, lo que se contraponen de forma completa, a lo que habíamos dicho sobre los tributos cedidos del régimen común, en el que el Estado ejerce todas estas funciones, pero la CA recibe el rendimiento.

Cuando recaudan esos impuestos, el 100% de los mismos va a parar a sus arcas, después, establecen unos presupuestos y los destinan a las partidas que ellos estimen sin contar con el Estado. Todo lo recaudado ingresa en sus arcas, esto es, tanto los impuestos propios y los cedidos, como el 75% que iría al fondo de garantía, además de que, la parte que en otras comunidades es estatal (de IRPF, de sociedades...), también pasa a ser foral. Expresándolo de forma sintetizada, permanecen en su haber todos y cada uno de los tributos, el caudal público central, no recibe nada. Por supuesto, no aportan nada al Fondo de Garantía y por tanto nada reciben del mismo.

Pese a todo, el Estado lleva a cabo o al menos paga, numerosos servicios públicos (embajadas en el exterior, interés de deuda, defensa o museos nacionales) en ambas regiones. Como el Estado no recibe de estas CCAA absolutamente nada más que el IVA y algún otro impuesto especial, está realizando estos servicios de forma gratuita. Para solucionar esta descompensación, nacen el cupo vasco y la aportación navarra. Por el momento, se puede afirmar que son dos “facturas” que el Estado acuerda en el Congreso cada 5 años, estimando el gasto que ha desembolsado para dar los servicios.

Por último, este modelo (al igual que ocurría con Baleares y el sistema canario) es el ansiado por Cataluña ya que, si no consiguieran la independencia, parece que se conformarían con gestionar sus ingresos de forma íntegra. Pese a todo, se antoja bastante complicado para estas tres regiones argumentar la razón de existir de este régimen, que atenta precisamente contra los principios que esgrimíamos al principio de este texto, fundamentalmente con el de solidaridad, siendo éste, además, el que más importancia constitucional recibe.

2.2.2 País Vasco

En esta región, el régimen foral es conocido como “concierto” y se encuentra recogido en la Ley 12/2002²². En esta ley se establece, como hemos visto, la autonomía fiscal, que permite al País Vasco retener todos los ingresos producidos en su territorio. Además, todo lo concerniente al cupo, su cálculo y establecimiento para el quinquenio 2017-2021, se encuentra en la Ley 11/2017²³, aprobada el 28 de diciembre, la cual:

...levantó una ola de indignación entre los presidentes autonómicos del PP y PSOE. Tras la crisis secesionista en Cataluña, y a la espera todavía de acordar un nuevo modelo que mejorase la financiación de las comunidades de régimen común, la crítica al Cupo vasco dejó de ser el gran tabú de la política española. [...] Los estudios académicos han puesto de manifiesto que la ley del Cupo contiene muchos trucos y trampas con el fin de que el cálculo de la contribución vasca se adecue a la negociación previa. [...] Su aportación para el próximo quinquenio se rebaja a 1.300 millones anuales, una cifra mágica derivada de ese famoso 6,24% con el que, según la ley del Cupo, contribuye a los gastos del Estado no transferidos²⁴.

Aun con todo, esta ley fue aprobada por el voto afirmativo de todas las fuerzas políticas, menos el del partido de Ciudadanos y el de *Compromis*. Todo esto siempre habilitado por la CE y el correspondiente Estatuto de Autonomía.

El resultado es, pues, ventajoso para los territorios forales, que disfrutaban gracias al cupo de niveles de financiación por habitante muy superiores a los del resto de las comunidades autónomas. “Esto se debe fundamentalmente a la infravaloración de las competencias estatales no transferidas al País Vasco, entre las que juega un papel importante la nivelación interterritorial, y a la utilización en el cálculo del ajuste del IVA de valores enormemente desfasados”. [...] De la Fuente²⁵ concluye que “el importe del cupo es fruto directo de un pacto político que después se viste con el ropaje de la Ley del Concierto, ajustando la valoración de las cargas no asumidas de la forma que sea necesaria para llegar a la cantidad final pactada. Algo similar sucede con el ajuste a consumo del IVA, que en la práctica poco o nada tiene que

²² Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE 24 de mayo de 2002).

²³ Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021 (BOE 29 de diciembre 2017).

²⁴ Coll, J., “Cupo vasco, recúrrase al Constitucional”, *Opinión, El País*, 19 de marzo de 2018 (disponible en https://elpais.com/elpais/2018/03/19/opinion/1521485207_834348.html; última consulta 16/02/2019).

²⁵ De la Fuente, Ángel. “La liquidación de 2015 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”. *Estudios sobre Economía Española – 2017/17*, Fedea e Instituto de Análisis Económico (CSIC), 2017.

ver con la distribución real del consumo y la producción entre el País Vasco y el resto de España”²⁶.

Para ver las diferencias con el sistema navarro tenemos que sumergirnos en el cupo, en Navarra llamado “aportación”. Esta “devolución del gasto” que el Estado desembolsa en ambos territorios, se ingresa por parte del País Vasco de forma cuatrimestral, mientras que en Navarra se hace cada trimestre. Ambas se fijan por ley en el congreso cada 5 años y se actualizan anualmente en base al índice de recaudación.

Pero la gran diferencia es más política que técnica, esto se debe a que Navarra aporta solamente 5 escaños a las Cortes Generales y todos de partidos nacionales, 2 del Partido Popular (que se presenta coaligado con la Unión del Pueblo Navarro), 2 del Partido Socialista y 1 de Podemos.

Sin embargo, la región vasca cuenta con 18 representantes, 7 de los cuales pertenecen a partidos nacionalistas (5 PNV y 2 EH-Bildu)²⁷. El cupo vasco es utilizado a menudo como moneda de cambio para obtener el apoyo de estos partidos periféricos, ya que, aunque 7 diputados sobre 350 puedan parecer pocos, suelen ser necesarios para alcanzar mayorías que saquen adelante proyectos legislativos o que permitan inversiones.

La forma de utilizar el cupo es muy sencilla, como éste al final es una factura, lo que se hace es descontar parte de la misma como si de un *rappel* o descuento por pronto pago se tratase. Más sencillo aun cuando las cuentas para llegar al importe del cupo han venido siendo opacas y no se mostraban al público, al menos hasta este último de 2017; en la actualidad el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Madrid en su sentencia número 88/2018 ha fallado en contra de esto y a partir de ahora deberán hacerse públicas las metodologías para llegar a la cuantía y no solo la cuantía sin detallar su origen²⁸.

2.2.3 Navarra

Tras hablar del concierto vasco, completamos el régimen foral con el “convenio” navarro. El convenio es prácticamente idéntico al concierto vasco, pero se aplica en Navarra. Se

²⁶ Llamas, M., “Así se manipula el cálculo del cupo para favorecer al País Vasco”, *Libremercado, Libertad Digital*, 23 de noviembre de 2017 (disponible en <https://www.libremercado.com/2017-11-23/asi-se-manipula-el-calculo-del-cupo-para-favorecer-al-pais-vasco-1276609566/>; última consulta 16/02/2019).

²⁷ Fuente: El País.

²⁸ Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Madrid, en la que se obliga a publicar el acuerdo entre Gobierno central y regional, de 12 de julio de 2017, número 88/2018.

encuentra recogido en la Ley 14/2015²⁹, de 24 de junio, por la que se modifica 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.

Como hemos dicho, una de las pocas diferencias con el modelo vasco, aparte de la terminología (convenio-concierto, aportación-cupo) es que en Navarra la “aportación” se ingresa trimestralmente; al igual que el cupo, también se aprueba cada 5 años y se ajusta anualmente.

Así mismo, la controversia también es menor, o por lo menos el impacto público, ya que, según numerosos expertos, a Navarra se le realizan de igual forma descuentos en su aportación, aunque lógicamente al ser menor su contribución, menor es la reducción (se habla de 1 000 millones, por los aproximadamente 5 000 vascos).³⁰

3. PRINCIPALES CUESTIONES CONTROVERTIDAS CON RESPECTO A

3.1 Las entregas a cuenta

3.1.1 Definición

“Un ingreso o entrega a cuenta es una cantidad que se recibe o entrega con anterioridad a la liquidación definitiva de la operación en la que haya intervenido, de manera que ha de ser descontada cuando se lleve a cabo esa liquidación final”.³¹ Esta es la manera con la que funciona el sistema de financiación. El Estado entrega una cantidad a las CCAA, que estima, serán sus necesidades de financiación y a los 2 años liquida.

Estas entregas a cuenta se hacen en lo correspondiente a los impuestos cedidos, de los que, recordemos, la CA solo recibe el rendimiento, pues el Estado hace todo lo demás. Las regiones –sobra decir que las del régimen común– reciben el 98% de lo que se prevé que se va a recaudar con los impuestos cedidos. El 2% que no se reparte sirve para, cuando

²⁹ Ley 14/2015, de 24 de junio, por la que se modifica 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 (BOE 25 de junio de 2015).

³⁰ Sánchez, C., “El País Vasco se ‘ahorra’ 5.310 millones por el cálculo del cupo”, *El Confidencial*, 10 de abril de 2018 (disponible en https://www.elconfidencial.com/economia/2018-04-10/cupo-vasco-navarra-concierto-hacienda-estudio-ivie-castilla-y-leon-defict-6-24-angel-manzano-impuestos-iva_1547377/; última consulta 16/02/2019).

³¹ Wolters Kluwer, *Guías Jurídicas*; (disponible en <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/>; última consulta 17/02/2019).

a los 2 años se hace la liquidación, compensar excesos o defectos. De esta manera, si todo se ha calculado correctamente, la autonomía recibirá ese porcentaje.

3.1.2 Cuestiones controvertidas de las entregas a cuenta

Desde el punto de vista del Estado, el mecanismo es una maravilla, por un lado, entrega menos dinero del correspondiente hasta 2 años después, con lo cual puede disfrutar de ese montante para financiarse; mientras que, por el otro, si ha estimado mal tiene un “colchón” que solo tiene que devolver en la liquidación.

El problema surge cuando nos ponemos en la óptica regional, la CA recibe menos dinero del que le corresponde al no recibir ese 2%. Por lo tanto, tiene que ajustar sus cuentas para los dos años siguientes a la previsión que el Estado ha realizado, pero además si el Estado se equivoca con la estimación y le ingresa de más, tiene que devolver la cantidad, que ya era menor de partida que lo que le tocaba y cuyo cálculo era responsabilidad del Estado.³²

Surgen por tanto dos posibles soluciones:

- La primera, de corte más *regionalista*, que consistiría en ceder por completo a las CCAA, la gestión, recaudación y regulación de los tributos. Una solución que eliminaría la esencia solidaria del sistema, ya que no se enviaría el 75% de los rendimientos de los impuestos al Fondo de Garantía y por tanto el reparto sería estrictamente “ingreso lo que recaudo”.
- Una segunda, puramente *centralista*, que consistiría en que fuera el Estado el que gestionara los servicios y por tanto las regiones no necesitarían recibir ingresos, ya que no tendrían gastos. Para llegar a este punto sería necesario, no solo una reforma fiscal, sino una reforma administrativa del Estado, que parece complicada a día de hoy.

³² Cuenca, A., “Las entregas a cuenta en la financiación de las Comunidades Autónomas, algunas opciones de mejora”, *Publicaciones de Cajamar Caja Rural, Mediterráneo Económico*, vol.30, 2016, pp. 61-85.

3.2 El fondo de Liquidez Autonómica

3.2.1 Definición

El Fondo de Liquidez Autonómica³³ consiste en una partida del Estado destinada a que las CCAA paguen sus deudas y los intereses de éstas con entidades bancarias y otros acreedores, sin necesidad de recurrir a más acreedores externos. Solo podrán dedicar estos recursos al pago de deudas, requisito que hace diferenciarse a este fondo de todos los demás, ya que en el resto no hay un “para qué” tan establecido.

Este fondo surge en 2012 como medida del Gobierno respectivo para paliar los duros efectos de la crisis económica, sobre todo en términos de deuda financiera. A continuación, hemos elaborado una tabla comparativa del reparto del FLA en términos porcentuales de dinero recibido y población (supondremos que la población se ha mantenido constante de 2012 a 2016 ya que, aunque ha sufrido pequeñas variaciones, podemos despreciarlas al no tener relevancia para nuestro análisis).

TABLA 1: Fondo de Liquidez Autonómica vs Población

	Recibido del FLA en 2012	Recibido del FLA en 2013	Recibido del FLA en 2014	Recibido del FLA en 2015	Recibido del FLA en 2016	Media de lo recibido	Población
Andalucía	17%	19%	17%	0%	15%	14%	18%
Aragón	0%	0%	0%	0%	4%	1%	3%
Asturias	2%	2%	0%	0%	0%	1%	2%
Baleares	3%	4%	4%	0%	0%	2%	2%
Canarias	5%	3%	3%	0%	0%	2%	5%
Cantabria	1%	1%	1%	2%	2%	1%	1%
Castilla-La Mancha	6%	4%	7%	5%	7%	6%	4%
Castilla y León	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%
Cataluña	40%	51%	34%	50%	35%	42%	16%
Extremadura	0%	0%	1%	0%	3%	1%	2%
La Rioja	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Madrid	0%	0%	0%	0%	0%	0%	14%
Murcia	3%	4%	5%	5%	5%	4%	3%
Valencia	23%	13%	26%	38%	25%	25%	11%

Fuente: Ministerio de Hacienda e INE, y elaboración propia

³³ Ministerio de Hacienda, Programa para la aplicación del compartimento fondo de liquidez autonómico del fondo de financiación a comunidades autónomas para el ejercicio 2018.

Vemos claramente que la gran mayoría de regiones recibe mucho menos del FLA que su porcentaje poblacional, incluso algunas de ellas, ni siquiera participan. Mientras que otras como Cataluña o Valencia han recibido más del doble que la población que allí habita.

3.2.2 Cuestiones controvertidas del Fondo de Liquidez Autonómica

El principal problema que surge con este fondo es precisamente su propósito, el de mitigar las deudas de las CCAA. Esto se debe, a que las regiones que más recibirán son las que más endeudadas estén, una deuda que ellas mismas han creado, es decir, que puede interpretarse como un “premio” por endeudarse.

Por otro lado, es importante subrayar que no es una transferencia sino un préstamo, una línea de crédito, que las autonomías deberán devolver pagando, además, un interés. Sin embargo, este punto también resulta cuestionable, ya que el interés al que el Estado presta (alrededor del 5,5%) es menor que el interés que a las comunidades puede exigirles una entidad bancaria.

Con todo, el FLA nos parece positivo ya que no deja de ser una medida extraordinaria, en tiempos de crisis. Su principal función es que las CCAA no dependan tanto de los bancos y pasen a hacerlo del Estado, que es más flexible. Por tanto, si no se convierte en una costumbre y sirve para que las regiones vuelvan a sendas financieras más sostenibles, puede calificarse de provechoso.

3.3 La solidaridad autonómica

3.3.1 Definición

La solidaridad autonómica, como ya se ha dicho, es un principio constitucional recogido en el art. 158 CE³⁴. Este principio parte de la base de que hay servicios mínimos esenciales y de que algunas regiones no pueden prestarlos debido a no tener suficiente población contribuyente. Este fenómeno tiene lugar en Castilla y León, la cual tiene un territorio que supone el 18% de la superficie peninsular, en el que solo vive el 5% de la población española siendo, por tanto, complicado que ese reducido número de personas pueda acometer con sus impuestos los costosos sistemas de comunicación que necesita.

³⁴ Constitución Española, art. 158, “cit.” p. 5.

Como consecuencia directa de este principio, nos encontramos con el Fondo de Compensación Interterritorial; pero si vamos más allá, también lo son el resto de los fondos y, en especial, el Fondo de Garantía que es el que reparte la mayoría de los recursos (80%), siendo la justificación para que el Estado junte tres cuartas partes de la recaudación y luego las transfiera en base a otros criterios que no sean exclusivamente la población.

3.3.2 Cuestiones controvertidas de la solidaridad autonómica

La controversia en este caso –salta a la vista– se basa principalmente en que las regiones no quieren correr con los gastos de otras con menos posibilidades económicas. Pero si analizamos en profundidad esta cuestión, nos damos cuenta de que este fenómeno ocurre continuamente de forma intrarregional, las provincias más grandes de cada región financian a las más pequeñas; y también, dentro de cada provincia, la capital de provincia y los municipios más poblados costean servicios como la sanidad o la educación de pequeños pueblos. Por lo tanto, podemos ver que es una práctica que, sin darnos cuenta, es muy común.

Por otro lado, no podemos olvidar que la solidaridad autonómica es un principio constitucional –consagrado, además, no una sino dos veces– ya que la CE lo enumera con el resto de los principios de financiación, para luego preponderarlo en solitario, como el principio más importante del sistema.

Esta solidaridad, por otro lado, solo es propia del régimen común, en el foral no se produce, es por esto por lo que comunidades que solicitan más autonomía (como Cataluña) piden adherirse a este sistema. El riesgo de esta pretensión es alto, debido a que la fuerza que confiere la organización estatal como colectividad se vería diluida si cada parte de la nación actúa de forma independiente, e incluso podría reproducirse a cada municipio importante que optara por dejar indefenso al pequeño.

3.4 El desajuste entre recaudación e ingreso

3.4.1 Definición

En el actual sistema de financiación, las CCAA reciben unos ingresos que no se corresponden de forma estricta con los impuestos que sus ciudadanos pagan. Unas regiones reciben menos que el total de contribuciones de sus habitantes y, otras, más. Esto

es, sin duda, una consecuencia directa de la solidaridad autonómica. La razón principal es el Fondo de Garantía, en el que se deposita el 75% de los tributos, para luego repartirlo en base a unos criterios de reparto que no solo tienen en cuenta la población. Estos criterios y sus respectivas ponderaciones son los siguientes:³⁵

1. Población: 30%
2. Superficie: 1,8%
3. Dispersión: 0,6%
4. Insularidad: 0,6%
5. Población protegida equivalente en siete grupos de edad: 38%
6. Población mayor de 65: 8,5%
7. Población entre 0 y 16: 20,5%

Todos estos datos son facilitados por el INE, excepto los de insularidad que los aporta el Ministerio de Fomento y los de población protegida equivalente que se pueden consultar en las bases de datos del Ministerio de Sanidad.

Para profundizar en nuestro análisis vamos a comparar población y población ajustada por unidad de necesidad al año 2010, que es del que encontramos todos y cada uno de los datos de todas las regiones, ya que cualquier año a partir de 2009 (año desde el que se aplica el sistema) nos sirve para hacernos una idea de las descompensaciones entre recaudación e ingreso.

³⁵ Bueyo Díez Jalón, M., “La garantía de los servicios públicos fundamentales en el nuevo sistema de financiación autonómica para las Comunidades Autónomas de régimen común y para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 25, 2010.

TABLA 2: Desajuste producido por el Fondo de Garantía

	Población	Población en régimen común	Población ajustada	Desajuste
Andalucía	18,06%	19,49%	18,66%	Negativo
Aragón	2,80%	3,02%	3,22%	Positivo
Asturias	2,15%	2,32%	2,55%	Positivo
Baleares	2,37%	2,55%	2,51%	Negativo
Canarias	4,73%	5,10%	4,98%	Negativo
Cantabria	1,29%	1,39%	1,34%	Negativo
Castilla-La Mancha	4,30%	4,64%	5,01%	Positivo
Castilla y León	5,16%	5,57%	6,23%	Positivo
Cataluña	15,91%	17,17%	16,88%	Negativo
Galicia	5,83%	6,29%	6,74%	Positivo
Extremadura	2,37%	2,55%	2,65%	Positivo
La Rioja	0,65%	0,70%	0,74%	Positivo
Madrid	13,98%	15,08%	13,84%	Negativo
Murcia	2,37%	2,55%	3,25%	Positivo
Valencia	10,75%	11,60%	11,40%	Negativo
Totales	92,72%	100,00%	100,00%	

Fuente: Ministerio de Hacienda, de Fomento y de Sanidad e INE, y elaboración propia

Para poder comprender bien la información que aporta la tabla hay que explicar los encabezados:

- *Población*: se refiere al porcentaje de población de cada CA sobre el total de la población española. Si sumamos todos los porcentajes obtenemos un 92,72%, ya que nos falta la población correspondiente a las comunidades de régimen foral. No sería lógico, por tanto, comparar esos porcentajes con los de población ajustada ya que no suman lo mismo en su totalidad.
- *Población en régimen común*: hemos creado esta columna, para hallar el porcentaje real de población de cada comunidad, con un nuevo reparto porcentual, que corresponde a la proporción de población de cada región con respecto al total del régimen común para así poder compararlo con la población ajustada, que sí está calculada sobre 100%. Al final, es ajustar la población también, pero con un único criterio, que sería el poblacional.
- *Población ajustada*: estos datos, que son calculados por el Ministerio de Hacienda, corresponden a la población ajustada por unidad de necesidad, con las

variables que antes hemos mencionado y que supone la participación de cada región en las transferencias del Fondo de Garantía.

- *Desajuste*: corresponde a la diferencia entre población ajustada y población en régimen común. Utilizaremos esta información, para las conclusiones de nuestro análisis.

3.4.2 Aspectos controvertidos del desajuste entre recaudación e ingreso

Observando la tabla, llegamos rápidamente al punto de conflicto, 8 de las 15 comunidades del sistema reciben menos de lo que les correspondería con un reparto bajo criterios estrictamente poblacionales y, sin embargo, hay 7 que reciben más.

Podemos concluir también que la CA que más sufre este efecto (y que además nada recibe del FLA) es Madrid. En menor medida Cataluña, Andalucía y Valencia que, por otro lado, son las que más fondos del FLA han recibido (en términos tanto relativos, como absolutos) siendo las más pobladas y desarrolladas. Ninguna de las regiones beneficiadas supera, además, el 6,5% de la población, por tanto, el sistema de reparto sí que podríamos decir que cumple en gran medida su propósito, que las comunidades más potentes apoyen a las más débiles.

Si bien es cierto que lo que en porcentaje solo son algunas décimas o, como mucho, unos pocos puntos porcentuales, en la práctica llega a ser miles de millones de euros. Razón por la cual crea tanta tensión cualquier cambio en el reparto, ya que puede suponer una gran cantidad de dinero para cada región.

Tras este análisis detallado, la reducción en parte de sus ingresos parece soportable para las regiones, ya que está justificada e incluso compensada por otros fondos y que respeta de una forma impecable el principio de solidaridad.

4. DISTINTOS MODELOS DE FINANCIACIÓN

En el siguiente epígrafe, estudiaremos distintos modelos de financiación, con el objetivo de incorporar todos los aspectos que puedan parecernos atractivos, partiendo de que podríamos considerar el español como un sistema mixto entre el descentralizado y el centralizado, con un toque particular, que correspondería al régimen foral. Sin entrar demasiado en profundidad, intentaremos desgarnar la estructura de cada uno para recabar

información que nos servirá de ayuda a la hora de elaborar nuestra propuesta en el apartado 5.

4.1 Modelo centralizado

4.1.1 Características

En la organización administrativa, un sistema centralizado es aquel en el que todas las potestades son de titularidad estatal y no se transfiere poder a ningún centro de organización periférico³⁶. Análogamente, un modelo fiscal centralizado, se podría definir como aquel en el cual todos los tributos y servicios que se prestan son titularidad del Estado, es decir, éste fija e ingresa todos los tributos de la nación y es también el que los gasta prestando los servicios necesarios. En el caso de España, los servicios los prestarían los Ministerios y no las Consejerías autonómicas y los ingresos serían gestionados de forma completa por el Estado, no habría tributos cedidos y tampoco podríamos hablar de haciendas locales.

Podríamos sintetizar el sistema centralizado en las siguientes características:

- El Estado recauda todos los impuestos en una hacienda única, donde se deposita todo el dinero. No tienen cabida, por tanto, los impuestos cedidos, pero tampoco los propios, no hay más impuestos que los estatales.
- El Estado presta servicios y para ello despliega a lo largo de su territorio sucursales de su propia entidad (sigue siendo el Gobierno el que desarrolla los servicios), pero no se transfieren títulos competenciales a otras, lo que es la base de la descentralización³⁷.
- El Estado mantiene a las entidades locales y regionales, y las financia. Si bien es cierto que, en un modelo completamente centralista, las entidades locales y regionales no existirían.
- La clave de un sistema centralizado es que, residas donde residas, contribuyes con la misma cantidad.

³⁶ Garrido Falla, F., *Tratado de derecho administrativo, Parte General*, vol. 1, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 418-448.

³⁷ Morrell Ocaña L., *Curso de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1996, p. 237.

Es importante distinguir que en España tenemos varios modelos de organización y diversos elementos descentralizadores, por un lado, los ayuntamientos y diputaciones y, por el otro, las CCAA; en lo referido a la relación con el Estado podríamos hablar de un sistema descentralizado. Sin embargo, si tomamos la relación entre CA y entidades locales, nos encontramos 17 sistemas centralizados (incluyendo los forales) en los que se depende de la capital de la región; de la misma manera ocurre en las diputaciones, los pueblos dependen de la capital provincial. Por tanto, encontramos muchos “microsistemas” centralistas dentro de un gran sistema, a medio camino entre la centralización y la descentralización, en un ejemplo más de la peculiaridad organizativa española.

Todo esto en cuanto a un centralismo teórico; en la práctica, el centralismo más común es aquel en el que solo existe una administración estatal y otra a nivel municipal, en cada núcleo poblacional. El Estado recauda todos los ingresos y destina una cantidad a los municipios. Es decir, hay una gran intervención estatal en las cuentas locales, aunque al no ser sistemas perfectamente centrales, hay algún tributo propio, de entidades menores.

4.1.2 Modelo español previo a la regulación actual

Previamente al modelo actual –vigente desde 2009– podemos diferenciar dos grandes modelos:

- Hasta el segundo tercio del siglo XIX (puramente centralista).
- Hasta la Transición, con especial mención al sistema franquista (incorporación de las haciendas locales y provinciales).

Modelo existente hasta el segundo tercio del siglo XIX³⁸

Durante esta época, todavía había una separación tributaria por reinos, Castilla y Aragón, y por tanto distintos sistemas. Pero para lo que nos interesa, en el campo de la organización, nos encontramos con un sistema completamente central en el que una Hacienda Real obtiene de los ciudadanos contribuciones de forma directa.

³⁸ Garrido Falla, F., “cit.” p. 22.

Por tanto, el pueblo pagaba unos impuestos para cuestiones concretas que iban a parar a la capital de Castilla o a la de Aragón, a las arcas reales. Además, se pagaba el diezmo a la Iglesia local, que podría considerarse el primer atisbo de descentralización y el primer impuesto sobre la renta³⁹.

Los impuestos eran recaudados, en nombre del Rey, por las entidades locales ya que eran las que podían ejercer un mejor control a través de los censos de los que disponían, pero actuaban de meros intermediarios, solo recogían, no establecían ni tenían acceso a los impuestos.

Modelo vigente hasta la Transición, con especial mención al sistema franquista

En 1833, Javier de Burgos crea el sistema de provincias, prácticamente idéntico al actual. Surge así un modelo de organización centralizado, pero ya dividido en provincias y a partir de aquí van surgiendo los llamados “cupos provinciales”, que consistían en que una parte de los impuestos municipales eran recaudados por las diputaciones, pero éstas no tenían una gran importancia. Es en 1882 cuando la Ley Provincial les otorga preeminencia y van adquiriendo importancia, llegando a su punto máximo en la dictadura franquista.

Durante la dictadura, las diputaciones provinciales pasan a tener un peso importante en la organización territorial. Pero en el apartado fiscal, el sistema era puramente centralista, ya que sus ingresos procedían fundamentalmente de impuestos indirectos que establecía la administración central. Se centralizó la hacienda pública, pero se mantuvieron los privilegios forales de Álava y Navarra por haber sido fieles durante la guerra.

Por tanto, vemos cómo el sistema ha sido bastante centralista hasta la Transición con una Hacienda Pública Central, en todo caso, apoyada en ayuntamientos, primero, y en diputaciones provinciales, después, pero siendo siempre el Estado el que poseía las titularidades en el ámbito fiscal.⁴⁰

³⁹ Archivo de la Diputación de Albacete y Archivo de la Diputación de Toledo, *El sistema fiscal de las diputaciones provinciales durante los siglos XIX y XX: la recaudación de tributos*, 2015.

⁴⁰ Comín Comín, F. y Martorell Linares, M., *La Hacienda Pública en el franquismo. La guerra y la autarquía (1936-1959)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013, pp. 57-58.

4.1.3 Modelo francés⁴¹

El sistema francés, se basa en una concepción bastante centralista, existen tributos por parte de los departamentos, las regiones y demás entes locales, pero la mayor parte son estatales, incluso con esos tributos estatales, se financia parte de las organizaciones locales.

Las entidades locales tienen presupuestos propios, pero el Estado recauda gran parte de los impuestos, que luego son para ellas, es decir, no cede ninguna titularidad fiscal en favor de organizaciones territoriales menores. En España encontramos impuestos que se encuentran cedidos e incluso otros que son titularidad de la CA. En Francia no hay potestad legislativa fiscal, más allá de la estatal, solo el Estado puede legislar sobre esta materia. En nuestro país, las regiones hacen incluso su propia ley de presupuestos.

Los impuestos por tanto son recaudados por el Estado central, “son del Estado”. Luego, desde las arcas estatales, se divide según las necesidades financieras de cada entidad regional o local. La clave es, por tanto, que, a diferencia de España, los impuestos no son de las regiones, no se tiene en cuenta lo que cada una recauda por separado, sino que los impuestos se recaudan a nivel nacional, no hay regiones que aporten más o menos (en un sentido de percepción por parte de la gente, evidentemente, en la práctica, hay regiones que aportan más y otras que aportan menos).

4.2 Modelo descentralizado

4.2.1 Características

Siguiendo con el razonamiento utilizado para el modelo centralizado, en la organización administrativa, la descentralización consiste en que “las potestades se atribuyen a los oficios locales, quedando los oficios centrales sólo con aquellas potestades que se refieren a materias comunes a varios oficios locales o que éstos no están en grado de llevar a cabo...”⁴². Esto significa, como decíamos antes, transferir títulos competenciales a una entidad de rango menor y, en el ámbito fiscal, dotar a esas entidades menores de potestad para gravar hechos y utilizar esos tributos para prestar servicios y financiarse.

⁴¹ Sanz Díaz-Palacios, J. A., “Precisiones sobre fiscalidad de las colectividades territoriales francesas”, en *Tributos locales*, n. 55, 2005, p. 97.

⁴² Giannini, M. S., *Derecho Administrativo*, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, p. 290.

Podemos distinguir dos modelos de descentralización:

1. En primer lugar, *manteniendo una hacienda estatal*, cediendo los tributos a las regiones, siendo recaudados por estas, pero formando parte del mismo sistema fiscal. Como ejemplo, con muchos matices, serviría el régimen común español.
2. En segundo lugar, propio de sistema federales, como el alemán, o nuestro propio régimen foral, *creando haciendas separadas*, que tienen su propio régimen tributario. El sistema es cerrado en cada región, ellos ingresan y gastan lo propio de los ciudadanos de esa región. Sin perjuicio de instrumentos que busquen el equilibrio del resto de regiones, como, por ejemplo, el cupo vasco o las contribuciones de los *Länder* alemanes –aunque, en realidad, no tienen nada que ver entre sí, ya que el cupo es para devolver dinero que el Estado ha aportado y las contribuciones, para compensar desigualdades entre federaciones–.

4.2.2 Modelo alemán⁴³

En Alemania nos encontramos con un sistema puramente federal, pero con un mecanismo de ajuste para garantizar la solidaridad entre los *Länder*; es decir, los estados federales tienen haciendas independientes, recaudan sus propios impuestos y son ellos los que prestan los servicios.

El gobierno central, establece la capacidad presupuestaria de cada *Länd*, con unos porcentajes que suelen estar entre el 80% y el 120% de capacidad, en función de la posición financiera de cada uno. Por tanto, sintetizando mucho este sistema, las federaciones por debajo del 100% reciben dinero de las que lo superan, pero sin llegar a igualar todas el 100%, se produce una pequeña variación; por ej., un estado federal que tenga un 91% puede subir a un 96% y de la misma manera, uno con 110% puede llegar a bajar a un 106%.

La diferencia principal con nuestro Fondo de Garantía, aparte de la independencia presupuestaria de cada región en Alemania, es que, en el país germánico el criterio es *dinámico*: como depende de la recaudación, una federación puede ser un año la mejor financiada y por tanto convertirse en estado donante y al siguiente bajar de esa posición y ser estado receptor. Por el contrario, en España el criterio es *estático*: población ajustada

⁴³ Martínez Egaña, D. “La solidaridad interterritorial alemana”, *Instituto de Estudios Fiscales*, n. 10, 2013.

por criterios como el territorio o los grupos de población, que a corto plazo son prácticamente inmutables.

Sin embargo, este sistema de financiación no está libre de controversias, los *Länder* donantes manifiestan que los receptores no tienen que preocuparse por gestionar de manera adecuada ya que, si quedan en una posición financieramente baja, las federaciones mejor gestionadas les van a prestar ayuda con sendas transferencias presupuestarias. Es bastante llamativo el ejemplo de muchos parlamentarios de regiones donantes que denunciaban –entre otras cosas– que paradójicamente, mientras ellos volaban al parlamento en clase turista para ahorrar dinero público, los parlamentarios de las receptoras, que precisamente habían recibido dinero de ellas, lo hacían en *business*, creando bastantes agravios comparativos⁴⁴.

Para intentar explicar de una manera muy sencilla la diferencia práctica entre el modelo francés, el alemán y el español, proponemos el siguiente ejemplo “doméstico”:

Imaginemos que los países son hogares donde el Estado central sería la madre y, las regiones, las CCAA y los departamentos o *Länder*, serían los hijos. En todos ellos siempre se come tarta (presupuestos), lo que cambia es la forma de prepararla, quién aporta los ingredientes y los cocina, y cómo se reparte esa tarta.

En el hogar de Francia la madre manda a los hijos a comprar ingredientes (recaudar impuestos) pero, aunque ellos los traigan, los ingredientes siguen siendo de la madre. Los hijos regresan a casa con ellos, como tienen edades (poblaciones) diferentes, algunos traen más y otros menos, pero a la madre no le importa y los amasa poniéndolos en la misma bandeja de horno donde hace la tarta para todos y luego la reparte en función del hambre de los niños (necesidades de financiación); no tiene en cuenta lo que haya aportado cada uno al principio.

En el hogar alemán los hijos ya son independientes y trabajan, por tanto, traen a la casa materna cada uno su propio pastelito ya elaborado. Pero su madre, que sabe que tienen trabajos con sueldos distintos (capacidad presupuestaria), les dice a los que

⁴⁴ López, J. “¿Es el sistema de financiación federal alemán ejemplo para los nacionalistas?”. *Crónica Política, El Español*, 05 de septiembre de 2013 (disponible en <https://cronicaglobal.elespanol.com/politica/sistema-financiacion-federal-aleman-ejemplo-nacionalistas> 142 102.htm; última consulta: 01/03/2019).

ganan más que les den un trocito a sus hermanos más “pobres”, a lo cual acceden a regañadientes.

Para terminar, hablaremos del hogar más paradójico de todos, el español. Los hijos españoles van a hacer la compra al igual que los franceses, pero como pícaros españoles que son, antes de llegar a casa ya se han comido un cuarto de lo que cada uno trae (25% mínimo normativo). Cuando le entregan a su madre los ingredientes, le dejan muy claro lo qué es de cada uno; la madre mezcla los ingredientes que quedan y los coloca en la bandeja de horno (fondo de garantía), hace la tarta y cuando va a repartirla también tiene en cuenta quién ha sacado mejores notas y no solo lo que cada uno ha traído (población ajustada). Después, cuando los niños han comido, se saca del bolso gominolas (resto de fondos) y se las reparte por si alguno se ha quedado con hambre; además, no solo se guarda dinero para pagarles los ingredientes para la tarta, sino también comprarles ropa y libros (parte estatal de los tributos). Para terminar de rizar el rizo, en el hogar español, hay dos hijos mayores (País Vasco y Navarra) que se han independizado y tienen su propio sueldo, como los alemanes, pero que además reciben de mamá ropa y libros, sin aportar ningún ingrediente para la tarta ni tampoco dando ningún trozo a sus hermanos pequeños. Su madre les pide que le paguen esa parte (cupó y aportación) pero, como son “las niñas de sus ojos” y no quiere que se vayan de casa, al final se arrepiente y les descuenta gran parte de lo que tendrían que pagar. Para terminar de romper la armonía familiar, no podemos olvidar al hermano mediano (Cataluña) –que quiere ser como los mayores, pero sin tener ningún argumento por escrito– y al que todos reprenden (sobre todo Madrid, que es el hermano más aplicado); en definitiva, un hogar español al uso.

5. PROPOSICIÓN DE UN NUEVO MODELO

5.1 Aspectos que pueden ser incorporados del modelo actual

Siendo plenamente sinceros, debemos decir que no estamos de acuerdo con la mayor parte del actual sistema de financiación de las CCAA. Si bien, más por la parte administrativa que por la fiscal, aunque ésta no deja de ser una consecuencia de la primera (toda organización territorial debe estar acompañada por una financiación), lo que viene a significar que, en última instancia no podemos estar de acuerdo con él; tal es nuestro

desacuerdo, que no encontramos ningún elemento incorporable al nuevo modelo, a excepción de la solidaridad.

Por un lado, proponemos la supresión del sistema autonómico, buscando una recentralización de competencias y prestación de servicios mientras que, por otro, proponemos una recaudación plenamente estatal de los impuestos, de manera que todos los tributos sean de toda la población.

En base al principio de solidaridad proponemos que todas las comunidades puedan prestar servicios mínimos esenciales y los lleven a cabo sin necesidad de ningún Fondo de Garantía sino de una forma natural, ya que serían prestados por la Administración Central. No se precisaría de intermediarios regionales que encarecen el servicio final.

5.2. Mejoras incorporables de modelos extranjeros

En síntesis, el modelo de financiación extranjero en el que nos inspiraremos fundamentalmente es el francés, tanto en lo relativo a la organización territorial como en su forma de financiación; lo que significaría que las regiones españolas tendrían, al igual que las francesas, poca fuerza, de manera que el peso fundamental recayera en el Estado y en las provincias –asimilables a sus departamentos–, y en los ayuntamientos, como asistentes.

También tomaríamos en cuenta el modelo alemán, aunque de forma subsidiaria, es decir, en el caso de que no se llegara a un entendimiento respecto a los regímenes forales, nos gustaría que, al menos, se integraran en nuestro sistema “a la manera alemana”, es decir, con una hacienda única pero participando según su capacidad financiera.

5.3. Concreción del nuevo modelo y sus características

5.3.1 Organización territorial

Nuestro modelo se basa en una reforma total de la organización territorial, en la que se profundizará solo lo estrictamente necesario por no ser ese nuestro ámbito de estudio. El Estado tendría la titularidad de todas y cada una de las competencias, sin perjuicio de que, a la hora de prestar servicios, requeriría la asistencia de entidades menores, aunque siempre en un ámbito técnico y nunca normativo:

- Las *delegaciones territoriales de los distintos ministerios* darían los servicios necesarios a la ciudadanía estando coordinadas por el delegado y el subdelegado del gobierno, figuras que ya existen. Se da la paradoja de que servicios mínimos esenciales, como la sanidad o la educación, son prestados por la consejería correspondiente de cada CA, lo que da lugar a 17 sistemas de financiación diferentes, con el agravante de las posibles duplicidades generadas por órganos con las mismas competencias.
- Nos serviríamos de los *ayuntamientos* y de las *diputaciones* para la prestación de los servicios locales, pero siempre a manera de soporte y no como titulares de las competencias, a fin de que colaboraran con el Estado de dos maneras distintas:
 - * Prestación de servicios “a” los municipios. De tal manera que las *diputaciones* facilitarían que los servicios fueran prestados en todos los municipios de su ámbito provincial, bajo las directrices del Estado, homogeneizando los servicios de manera estatal y no regionalmente como se hace ahora.
 - * Prestación de servicios “en” los municipios. Localmente, cada *ayuntamiento* apoyaría al Estado a la hora de la prestación del servicio, dentro de cada municipio concreto, supervisados siempre centralmente.
- Eliminaríamos así las CCAA o, al menos, neutralizaríamos su potestad legislativa, sin perjuicio de su potestad reglamentaria, ya que las únicas leyes que podrían promulgarse serían las estatales. Los servicios se prestarían de forma estatal: el servicio de sanidad, por ejemplo, sería el mismo en todas las regiones, dependería del Ministerio de Sanidad, y así con otros servicios esenciales. Desaparecerían, por tanto, consejerías y servicios territoriales en cada provincia (actualmente encontramos, en la práctica totalidad de las provincias, delegado territorial de la CA y (sub)delegado del gobierno por parte de la Administración General del Estado).

Es importante destacar que, ahora mismo, en cualquier provincia que no sea parte de una autonomía uniprovincial, encontramos un presidente de la diputación, un alcalde, un delegado territorial autonómico y un (sub)delegado del gobierno, siendo estos dos últimos cargos, bastante similares y por tanto susceptibles de ser

unificados en una sola figura –durante la época franquista solo existía la figura de gobernador civil para ambos–.

5.3.2 Recaudación de los tributos

La recaudación de los tributos se podría concretar en los siguientes apartados:

- Los tributos serían definidos por el Estado, todas las personas pagarían el mismo porcentaje de impuestos, respetando la progresividad propia del IRPF. Por tanto, todas las personas con recursos similares pagarían lo mismo, el único criterio que justificaría la diferencia en la carga contributiva sería el de renta y no el de territorialidad, como ahora ocurre.
- Toda la población del Estado va a estar sometida a los mismos impuestos, no se permiten impuestos municipales o provinciales. Lo que no significa que los ayuntamientos o las diputaciones no puedan recibir dinero de impuestos estatales, seguirían estando financiados por la Administración central.
- De esta forma, estaríamos ante una hacienda única, en la que todo lo recaudado iría a parar a las arcas del Estado. Independientemente de esto, los ayuntamientos y las diputaciones podrían colaborar en la recaudación, pero como meros instrumentos asistenciales para esta tarea: no establecerían impuestos y, por supuesto, no tendrían capacidad normativa. En este mismo sentido y de acuerdo al modelo francés, todos los impuestos serían estatales y no habría agravios comparativos sobre qué región recauda más o cuál recauda menos; de la misma manera que en Francia en la actualidad, dentro de las provincias y de las regiones no hay controversias sobre qué municipio aporta más a su provincia ni tampoco las hay sobre qué provincia da más dinero al conjunto de la comunidad.
- Siguiendo la lógica aplicada hasta el momento, se prescindiría también del concierto vasco, del convenio navarro y de todos aquellos privilegios que, por una parte, no tienen cabida en una hacienda única y quiebran el principio constitucional de igualdad y, por otra, están fundamentados en razones históricas y no técnicas.
- Mantendríamos las especialidades de Canarias, y de Ceuta y Melilla, por no estar motivadas por lo histórico sino por lo geográfico. Además, estas especialidades no suponen un cambio de sistema ni una hacienda separada, simplemente suponen

alguna ventaja fiscal para las regiones que las ostentan, pero dentro del mismo marco fiscal.

5.3.3 Reparto de los tributos

Para el modelo de reparto de tributos proponemos un cambio bastante radical, que se diferenciaría bastante del actual. Para empezar, es importante recordar que en nuestro sistema es el Estado el que presta los servicios, por tanto, el que va a recibir el dinero y también es el Estado el que lo recauda; así las cosas, el Estado solo tiene que hacer cuentas consigo mismo, no hay intermediarios. Estima cuánto le van a costar los servicios que tiene que prestar a lo largo del territorio y los paga, sin que se establezca una “guerra de números” con otro organismo público.

- El Estado presta el servicio, calcula cuanto le cuesta y entrega a la delegación correspondiente el dinero suficiente para que se preste. Por tanto, hablaríamos de un principio de solidaridad, llevado al extremo (entiéndase que de forma positiva), en el que todo el dinero es de todos y es el Estado el que decide cómo repartirlo, en base a las necesidades, en materia de servicios, de cada ente local.
- Los ayuntamientos y las diputaciones estarían financiados también por el Estado siempre en base a sus necesidades, aunque con dinero proveniente de la hacienda central, a la que nunca le ha pertenecido.

Este sistema permitiría eliminar, por ejemplo, el problema de las entregas a cuenta. Una hacienda única reparte dinero en función a los gastos, de acuerdo a los ingresos; en el reparto, por tanto, no influye lo que se recauda y no se producirían desajustes en la liquidación, porque lo que cuestan los servicios es un valor concreto. Además de que los repartos de dinero se harían siempre dentro de la misma administración y no a otra ajena como ocurre con la financiación autonómica.

- Por último, vemos como se elimina ese mínimo normativo que se quedaba cada CA, previamente al reparto que realizaba el Fondo de Garantía (que también se elimina), porque, insistimos, el dinero recaudado no pertenece a ninguna región en particular, sino que, pertenece al conjunto de la nación.

5.3.4 Ventajas del nuevo modelo

Antes de detallar las ventajas del nuevo modelo de financiación que proponemos, hay que destacar que el actual –con diferentes modificaciones, la última en 2009– ha cumplido su función a lo largo de toda la etapa democrática española y ha conseguido una verdadera estabilidad, tanto política como financiera. Debemos ser conscientes de la herencia recibida por parte de las personas que lo plantearon y las necesidades que en ese momento acuciaban. Sin embargo, la situación ahora es distinta, España ha evolucionado y el modelo ha devenido en caduco e injusto para gran parte de la población; además resultará presupuestariamente insostenible a largo plazo, ya que mantiene un elevado número de organismos que resultan innecesarios a veces por falta de funciones y otras porque presentan duplicidad, autonómica y estatal.

- De aquí podemos deducir la *primera ventaja*, al suprimir las duplicidades producidas por las CCAA, donde se ha replicado de forma paralela la administración ya existente en el Estado para cada región, se produciría un gran ahorro; por un lado, con la supresión de los salarios, no solo el de altos funcionarios, sino los de todos los que tuvieran funciones duplicadas en ambas administraciones; por otro, en el mantenimiento de edificios por partida doble –dependientes de consejerías y de ministerios– en cada provincia, que provoca un gasto de todo punto innecesario. Por no hablar de los 17 parlamentos autonómicos y la sede de cada consejería en la capital de cada provincia.
- La *segunda ventaja* consistiría en la supresión de uno de los aspectos más controvertidos del sistema actual de financiación como son las entregas a cuenta. Estas entregas provocan, por un lado, inseguridad en las administraciones, que no saben en qué posición quedarán 2 años después en la liquidación y, por el otro, durante ese periodo de tiempo se les priva de un 2% de capacidad financiera que podrían utilizar para uso propio.
- La *tercera ventaja* estaría en que al suprimir los regímenes forales y hacer una hacienda única, se recuperaría la igualdad entre ciudadanos españoles y no serían discriminados por razones territoriales como ahora –tiene el mismo fundamento defender privilegios históricos en financiación para determinadas regiones, que hacerlo para clases estamentales como la nobleza o el clero, ya que la única justificación sería el que “siempre ha sido así”–. Además, los servicios serían

también igualitarios al ser prestados todos por el Estado. Se eliminarían aspectos tan cuestionables como que una persona residente en Soria no pueda ser atendida en la sanidad pública aragonesa; o el agravio comparativo que produce la selectividad, donde el nivel varía de una forma notable en función de la región y, sin embargo, las calificaciones puedan ser utilizadas en todo el territorio.

- La *cuarta ventaja*, por último, aunque solo fuera que, bajo un punto de vista emocional, al establecer una hacienda única el contribuyente no tendría la sensación de que los impuestos provienen de una comunidad o de otra, ni existiría el tan manido “yo apporto más que tú”, debido a que los impuestos serían íntegramente del Estado. Afirmamos esto en tanto que esta sensación no se da actualmente dentro de las regiones –un barcelonés, por lo general, no tiene la sensación de que mantiene a un ilerdense, sin embargo, como catalán, sí tiene esa sensación respecto de un extremeño– o incluso dentro de la misma provincia. Si ese pensamiento lograra calar hondo, el sentimiento separatista también podría ir haciéndose cada vez menos patente.

5.3.5 *Mecanismos de reforma*

Éste es, sin duda, el aspecto más débil de nuestra propuesta porque para elaborar el nuevo modelo de financiación autonómica serían necesarias, entre otras, una reforma constitucional, además de la derogación y la promulgación de nuevas leyes –algunas de ellas orgánicas–; para lograr estos enormes cambios sería imprescindible alcanzar un gran consenso de fuerzas políticas, hoy por hoy, prácticamente inabordable. Sin olvidar que las personas que lo tendrían que llevar a cabo son parte implicada ya que se suprimirían muchos de sus puestos de trabajo y, por todo ello, somos conscientes de lo utópico que puede resultar.

- *En primer lugar*, para comenzar nuestra reforma necesitaríamos cambiar el marco constitucional, aunque pensamos que no sería necesario una *reforma agravada* de la CE, bastaría con una *reforma ordinaria*. Intentando explicarlo muy brevemente, podría decirse que una reforma agravada es preceptiva al modificar algún aspecto del Título preliminar, del Título II o de la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título 1º⁴⁵. Podría argumentarse que es necesaria la reforma del artículo 2º (Título

⁴⁵ Constitución Española, art. 168.1: Reformas esenciales de la Constitución.

preliminar) en tanto dice: “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Pero éste, no hace nada más que habilitar y reconocer un derecho a la autonomía, sin embargo, no obliga a él ni dice en qué forma ha de concretarse este derecho y mucho menos obliga a que la organización territorial deba hacerse mediante la figura de las CCAA, por tanto, no vemos motivos para su reforma.

Sin embargo, sí parece necesario reformar el Título VIII, que habla de las autonomías y los arts. 156-158 CE que, en concreto, mencionan la financiación autonómica. Esta parte de la Carta Magna es susceptible de reforma ordinaria, para lo que necesitaríamos 3/5 de los apoyos de cada cámara (Congreso y Senado)⁴⁶, lo que no parece tan complicado ni tan engorroso como llevar a cabo la reforma agravada.

- *En segundo lugar*, continuando con nuestro proceso ya en un ámbito legal, deberíamos derogar todos los Estatutos de Autonomía, por medio de ley orgánica, así como la LOFCA⁴⁷ por medio de este mismo procedimiento. Por último, la Ley 22/2009⁴⁸ y las correspondientes a los regímenes forales, pueden derogarse por medio de una ley ordinaria.

No cabe duda de que se trataría de un muy arduo y complejo proceso, pero que se aligeraría bastante al no requerir una reforma agravada del texto constitucional, la cual implica el voto afirmativo de 2/3 de ambas cámaras, nuevas elecciones, otra vez el voto afirmativo de los 2/3 y un referéndum posterior para su ratificación.

6. CONCLUSIONES

Se da por finalizado este trabajo de fin de Grado con la enumeración de las conclusiones que se detallan a continuación:

- La financiación autonómica o territorial de un país es un tema bastante controvertido, debido a que es muy difícil contentar a todos los actores que intervienen en la elaboración del sistema de financiación. Nuestro actual sistema es fruto del consenso y las cesiones de los distintos agentes políticos del país, que lograron dejar atrás sus diferencias tras una guerra y el posterior régimen

⁴⁶ Constitución Española, art. 167: Mecanismo de aprobación para la reforma constitucional.

⁴⁷ LOFCA, “cit.” p. 3.

⁴⁸ Ley 22/2009, “cit.” p. 3.

dictatorial que la siguió, y que intentaron forjar una democracia fuerte y con pretensiones de futuro.

Fruto de ese consenso nacieron las Comunidades Autónomas que, como hemos visto, pueden dividirse en dos tipos, de acuerdo a su modelo de financiación. Por un lado, el *régimen común*, que afecta a la mayoría de CCAA y que se basa en un Fondo de Garantía, donde se incluye el 75% de la recaudación que se reparte en base a la población ajustada por unidad de necesidad (el 25% normativo se lo queda cada comunidad); por otro lado, el *régimen foral* que hace que las regiones navarra y vasca tengan una hacienda propia, para luego tener que devolver parte de ese dinero a través de la “aportación” y el “cupó”, respectivamente. Suponiendo este uno de los aspectos más controvertidos del sistema y una clara quiebra del principio de igualdad –por más razones históricas que intenten apostarse–, ya que no deja de ser un privilegio basado solamente en motivos consuetudinarios y no en una sólida justificación técnica, como las que pueden atribuirse a las especialidades de Canarias, y de Ceuta y Melilla.

Habiendo cumplido estos difíciles objetivos, entendemos que el sistema debe evolucionar para adaptarse a los nuevos tiempos y necesita una importante revisión.

- Hemos llegado también a la conclusión de que uno de los aspectos controvertidos, de más fácil solución y que, efectivamente, provoca un importante desajuste en las cuentas regionales, son los *ingresos a cuenta*; los cuales, recordamos, consisten en que el Estado estima lo que cree que recaudará, hace un reparto aproximado de solo el 98%, para hacer posteriormente ajustes, y a los dos años liquida en base a lo que realmente ha recaudado, pudiendo producirse descompensaciones en las cuentas autonómicas.
- Tras analizar algunos *sistemas europeos de financiación*, podemos concluir también que no existe realmente ningún modelo centralizado como tal, ya que todos tienen elementos descentralizadores, sin embargo, sí podemos distinguirlos, según se cedan titularidades competenciales a las entidades de menor rango o, por el contrario, estas sean mantenidas por el Estado.
- Es llamativo observar cómo el *sistema de financiación español* es el que más peculiaridades ostenta con respecto al resto de sistemas. Para empezar, es el que

más mezclas hace entre todos, tiene aspectos de Francia, ya que el reparto se hace de forma estatal, y tiene aspectos de Alemania al dividirse ese reparto en regiones y dotarlas de cierta autonomía financiera, pero no tanta como en el modelo germano. Para terminar, es el único sistema en el que subyacen dos subsistemas, uno absolutamente particularista (foral) y otro más entrelazado (común).

- Por último, en cuanto al *sistema de financiación propuesto* creemos que es coherente con la tesis defendida a lo largo de este trabajo de fin de Grado y entendemos que podría acabar con bastantes de los aspectos controvertidos que hemos destacado o de los que se ha puesto de manifiesto su injusticia.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. Obras doctrinales

Manuales genéricos

Comín Comín, F. y Martorell Linares, M., *La Hacienda Pública en el franquismo. La guerra y la autarquía (1936-1959)*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013.

Garrido Falla, F., *Tratado de derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2002.

Giannini, M., S., *Derecho Administrativo*, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

Morrell Ocaña, L., *Curso de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1996.

Portillo Navarro, M. J., *Manual de fiscalidad: teoría y práctica*, Tecnos, Madrid, 2017.

Artículos doctrinales en revistas especializadas

Álvarez García, S. “Análisis del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común en España”, *Revista de Economía y Estadística*, vol. 50, n. 1, 2012.

- Bueyo Díez Jalón, M., “La garantía de los servicios públicos fundamentales en el nuevo sistema de financiación autonómica para las Comunidades Autónomas de régimen común y para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 25, 2010.
- Cuenca, A., “Las entregas a cuenta en la financiación de las comunidades autónomas: algunas opciones de mejora”, *Publicaciones de Cajamar Caja Rural, Mediterráneo Económico*, vol. 30, 2016.
- De la Fuente, Ángel. “La liquidación de 2015 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”, *Estudios sobre Economía Española – 2017/17, Fedea e Instituto de Análisis Económico (CSIC)*, 2017.
- Martínez Egaña, D. “La solidaridad interterritorial alemana”, *Instituto de Estudios Fiscales*, n. 10, 2013.
- Sanz Díaz-Palacios, J. A., “Precisiones sobre fiscalidad de las colectividades territoriales francesas”, *Tributos locales*, n. 55, 2005.

Artículos de prensa

- Coll, J., “Cupo vasco, recúrrase al Constitucional”, *Opinión, El País*, 19 de marzo de 2018 (disponible en https://elpais.com/elpais/2018/03/19/opinion/1521485207_834348.html).
- Llamas, M., “Así se manipula el cálculo del cupo para favorecer al País Vasco”, *Libremercado, Libertad Digital*, 23 de noviembre de 2017, (disponible en <https://www.libremercado.com/2017-11-23/asi-se-manipula-el-calculo-del-cupo-para-favorecer-al-pais-vasco-1276609566/>).
- López, J. “¿Es el sistema de financiación federal alemán ejemplo para los nacionalistas?”. *Crónica Política, El Español*, 5 de septiembre de 2013 (disponible en https://cronicaglobal.elespanol.com/politica/sistema-financiacion-federal-aleman-ejemplo-nacionalistas_142_102.htm/).

Sánchez, C., “El País Vasco se 'ahorra' 5.310 millones por el cálculo del cupo”, *El Confidencial*, 10 de abril de 2018 (disponible en https://www.elconfidencial.com/economia/2018-04-10/cupo-vasco-navarra-concierto-hacienda-estudio-ivie-castilla-y-leon-deficit-6-24-angel-manzano-impuestos-iva_1547377/).

Programas de Ministerios

Ministerio de Hacienda, Programa para la aplicación del compartimento fondo de liquidez autonómico del fondo de financiación a Comunidades Autónomas para el ejercicio 2018.

Publicaciones de organismos provinciales

Archivo de la Diputación de Albacete y Archivo de la Diputación de Toledo, “El sistema fiscal de las diputaciones provinciales durante los siglos XIX y XX: la recaudación de tributos”, 2015.

Recursos electrónicos

Wolters Kluwer, *Guías Jurídicas*, <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/>.

7.2 Legislación

Legislación española

Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

Constitución Española, 1978.

Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021 (BOE 29 de diciembre 2017).

Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE 24 de mayo de 2002).

Ley 14/2015, de 24 de junio, por la que se modifica 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 (BOE 25 de junio de 2015).

Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (BOE 7 de julio de 1994).

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 19 de diciembre de 2009).

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE 1 de octubre de 1980).

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 (BOE 9 de marzo de 2004).

Legislación europea

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 349.

8.2 Jurisprudencia

Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Madrid, en la que se obliga a publicar el acuerdo entre Gobierno central y regional, 12 de julio de 2017, núm. 88/2018.