



FACULTAD DE DERECHO

# **Aproximación al sistema de financiación autonómica común y a su propuesta de reforma.**

Autor: Julián Álvarez Orantos

5ºE-3 A

Derecho Tributario

Tutor: Ramón Casero Barrón

Madrid  
Junio 2018

## 1. RESUMEN/ ABSTRACT

Tras casi cuatro décadas de dictadura, España comenzaba, tras la aprobación de la Constitución de 1978, una andadura democrática que traería consigo grandes cambios.

La fuerte descentralización estuvo acompañada de la implementación de un novedoso sistema de financiación que en la actualidad se encuentra más que cuestionado.

En este trabajo trataremos de llevar a cabo una aproximación al sistema de financiación autonómica actual, abordando de manera crítica y objetiva sus deficiencias tratando de buscar soluciones adecuadas y factibles.

Para ello tomaremos como punto de partida el informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica de julio de 2017, en el que un total de 21 expertos (5 nombrados por el Estado y 16 por las Comunidades y Ciudades Autónomas) llevaron a cabo los análisis necesarios para la formulación de un nuevo modelo de financiación fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos (Comisió

Una vez estudiada la situación actual del sistema de financiación y las propuestas de reforma recogidas por el citado informe, formularemos nuestras conclusiones donde trataremos de enmendar alguno de las insuficiencias del sistema de financiación autonómica actual.

**Palabras clave:** Financiación autonómica, sistema tributario, revisión del modelo, justicia, servicios públicos fundamentales.

After almost four decades of dictatorship and the approval of the Constitution of 1978, Spain underwent a democratic transition that brought great changes.

The strong decentralization went hand in hand with the implementation of a novel financing system that is more than questioned today.

In this paper, we will try to carry out an approach to the current regional financing system. Furthermore, we will address its deficiencies in a critical and objective way, trying to find suitable and feasible solutions.

For this, we will take as a starting point the report of the expert commission for the review of the autonomic financing model of July, 2017. Twenty-one experts (5 appointed by the State and 16 by the Autonomous Cities and Communities) carried out the necessary analysis for the creation of a new financing model based on the principles of solidarity, sufficiency, equity, transparency, fiscal co-responsibility and guarantee of citizens' access to public services, based on their actual cost.

Having studied the current situation of the financing system and the proposals included in the aforementioned report, we will conclude trying to amend some of the shortcomings of the current regional financing system.

**Key Words:** Regional financing system, tax system, review of the model, justice, fundamental public services

## Índice

1. Resumen/ Abstract.....	2
2. Introducción.....	5
3. El sistema tributario durante la dictadura franquista .....	7
4. Apuntes generales sobre el sistema tributario de la constitución de 1978 .....	9
4.1 Principios tributarios.....	11
5. El sistema de financiación autonómico común.....	14
5.1 Tributos cedidos (Capacidad tributaria) .....	16
5.2 Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.....	18
5.3 Fondo de Suficiencia Global .....	19
5.4 Fondos de Convergencia .....	20
5.5 Fondo de Pago a Proveedores.....	23
5.6 Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) .....	24
6. Las especialidades de los territorios forales , canarias y ciudades autónomas de ceuta y melilla.....	27
6.1 El cupo vasco y el concierto navarro.....	27
6.2 Régimen fiscal del Archipiélago canario.....	29
6.3 Régimen fiscal de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.....	29
7. Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica.....	31
7.1 Financiación de los Servicios Públicos Fundamentales .....	31
8. “Comentario crítico” en relación a la propuesta de reforma del sistema de financiación autonómica común.....	34
9. Conclusión.....	38
10. Bibliografía.....	40

## Índice de tablas

1. Impuestos cedidos a las CCAA.....	17
2. Cálculo población ajustada.....	18
3. Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.....	19
4. Fondo de Suficiencia Global 2017.....	19
5. Fondo de Compensación 2017.....	21
6. Financiación efectiva para CCAA del sistema de financiación autonómico común.....	22
7. Simulación del nuevo sistema de financiación autonómica propuesto por la Comisión de Expertos.....	36

## 2. INTRODUCCIÓN

El 29 de diciembre de 1979 el Boletín Oficial del Estado publicó la Constitución dando comienzo así a la etapa democrática más prolongada de la historia de nuestro país.

La dictadura, que había instaurado un modelo administrativo de corte napoleónico, fuertemente centralista y uniforme (Garrido, 2002), dio paso a un sistema descentralizado solo comparable con países tales como Alemania o Estados Unidos.

El **Título VIII** de la Constitución, relativo a la organización territorial del Estado, dio pie a la creación de las autonomías, un total de diecisiete, que estarían capacitadas para asumir multitud de competencias de acuerdo con el **art. 148 de la Constitución** tales como sanidad, educación, asistencia social, etc.

Tal asunción de competencias requería la transferencia por parte del Estado tanto de recursos humanos como financieros. Para llevar a cabo dicho traspaso se aprobaron dos leyes: La **Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas** y la **Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico** de julio de 1982.

Respecto a la **Ley 8/1980** reconocía el derecho de las Comunidades Autónomas para gozar de “*autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias*”, establecía los principios conforme a los cuales las autonomías desarrollarían su autonomía financiera y recogía las fuentes de recursos financieros de las que disfrutarían los territorios autonómicos.

En lo que respecta a la **LOAPA**, en ella se establecía que las transferencias de competencias se realizaría progresivamente según la capacidad de cada comunidad autónoma hasta llegar a equiparar a unas y otras (Aparicio, 2005).

Sin embargo, los nacionalistas vascos y catalanes recurrieron la dicha ley ante el Tribunal Constitucional por dos motivos: Por un lado, por la naturaleza orgánica de dicha ley, la cuál consideran inadecuada, y por otro por su condición armonizadora, que le hubiera permitido prevalecer sobre las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, incluso cuando afectasen a competencias exclusivas de éstas (El país, 1983).

Así en agosto de 1983 el Tribunal Constitucional dictó sentencia (**Sentencia 76/1983, de 5 de agosto**) invalidando 14 de los 38 artículos que contenía la Ley. El varapalo judicial obligó a la aprobación de una nueva ley, esta vez de carácter ordinario, la **Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico**.

El **art.24** de dicha ley establecía:

*“Los funcionarios adscritos a órganos periféricos de la Administración estatal o de otras instituciones públicas, cuyos servicios sean transferidos a las Comunidades Autónomas, pasarán a depender de éstas, en los términos previstos en el artículo 25.1”*

De esta manera quedaba establecido el modo en el que las Comunidades Autónomas asumirían las competencias reconocidas por la Constitución.

Una vez fijadas normas que habrían de regir el proceso comienza la fase de traspaso de competencias y de los gastos asociados a su gestión, marcada por los numerosos conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas. Solo en 1985 el Tribunal Constitucional tuvo que resolver hasta 131 conflictos de competencia. (Aparicio, 2005).

Poco a poco y a distintas velocidades las Comunidades Autónomas fueron asumiendo competencias hasta nuestros días donde si bien existen autonomías con mayor grado de competencias (País Vasco y Cataluña fundamentalmente) todas ellas han asumido ya un buen número de ellas.

Durante este proceso el sistema tributario ha jugado un papel esencial creándose nuevos impuestos de carácter autonómico, cediendo el Estado algunos de los tributos propios a las autonomías y estableciéndose mecanismos para garantizar la solidaridad e prestación de los servicios públicos básicos en todas las regiones que vertebran el territorio español.

A lo largo de este trabajo analizaremos el sistema de financiación autonómico actual con sus peculiaridades y buscaremos alternativas que permitan corregir las deficiencias existentes.

### 3. EL SISTEMA TRIBUTARIO DURANTE LA DICTADURA FRANQUISTA

Para comprender el sistema tributario establecido por el régimen constitucional del 78 es conveniente llevar a cabo un somero resumen sobre cuales eran las características esenciales del sistema tributario español durante la dictadura.

El franquismo autárquico rompió la tendencia a la gradual modernización fiscal que venía desarrollándose en nuestro país entre 1899 y 1936. Las reformas de Larraz (1940) y Navarro Rubio (1957 y 1964) fueron retrógradas, pues continuaron dentro de la fiscalidad liberal, frente la nueva fiscalidad progresiva del Estado del Bienestar difundida en la Europa democrática tras la Segunda Guerra Mundial (Comín & López, La Hacienda pública de la Guerra Civil y el primer franquismo (1936- 1957), 2004)

Tras la guerra civil, las políticas franquistas de la posguerra mantuvieron las ideas clásicas sobre el equilibrio presupuestario y el control del gasto público; descartaron la política fiscal keynesiana, aferrándose al nacionalismo y al intervencionismo (Comín & López, La Hacienda pública de la Guerra Civil y el primer franquismo (1936- 1957), 2004).

Así, salvo en los años de la inmediata posguerra, el presupuesto del Estado estuvo en términos generales equilibrado durante el franquismo. Acabados de pagar los gastos extraordinarios derivados de la guerra y la posguerra, el déficit del Estado se redujo considerablemente: del 8,65% al 0,6% del PIB entre 1944 y 1951. Después, los déficits presupuestarios solo tuvieron cierta dimensión en los años 1956, 1959 y 1971, aunque apenas superaron el 1% del PIB. Hubo años, incluso, en los que se obtuvo superávits presupuestarios, como sucedió en 1952-1953 y 1961-1965.

Sin embargo esta estabilidad presupuestaria según el catedrático de Historia e Instituciones Económicas en la Universidad de Alcalá de Henares Francisco Comín no era real sino que se debía a tres razones (Comín, La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco (1936-1975), 2014):

- La práctica de la «presupuestación de control», que ajustaba los gastos públicos a los ingresos impositivos.
- El mantenimiento hasta el año 1958, cuando se establece la unidad presupuestaria, de la ficción de la ortodoxia liberal decimonónica de separar el presupuesto ordinario (en equilibrio) de los presupuestos extraordinarios para financiar obras públicas.
- El «crédito» de las entidades oficiales, que siguieron operando al margen de los Presupuestos Generales del Estado, financiadas con deuda del Estado.

En cualquier caso, a pesar de que los déficits presupuestarios eran reducidos la presión fiscal era baja. En 1976 la presión fiscal representaba 23,2% del PIB frente al 34% actual. Aun así España que recauda casi nueve puntos menos que la media de los Veintiocho (Jaume, 2018).

Además de la escasa recaudación, el fraude fiscal era muy alto, estimándose alrededor del 40 % de las cifras recaudadas. En cualquier caso, Las oportunidades de defraudación eran dispares, pues en los estratos altos de renta la evasión se calculaba en el 70%.

Las causas de tan elevado fraude según el catedrático Comín eran diversas (Comín & López, La Hacienda pública de la Guerra Civil y el primer franquismo (1936- 1957), 2004):

- El fraude no estaba tipificado como delito penal y las sanciones administrativas a los defraudadores eran muy livianas.
- Las cuentas corrientes permitían encubrir el fraude pues había secreto bancario.
- Estaba prohibida la publicación de las listas de contribuyentes.
- La gestión tributaria era manifiestamente deficiente, por la escasez y mala organización del personal.

Por último destacar la gran importancia de la imposición indirecta que representaba la en 1970 los impuestos indirectos significaban el 57,5% de los ingresos ordinarios del Estado, no existiendo un auténtico impuesto sobre la renta.

El IRFP no nacería hasta el 8 de septiembre de 1978 y en la actualidad es el impuesto que presenta una mayor recaudación (78.027 millones previstos en 2017).

Así el sistema tributario franquista se mostraba claramente anticuado, ineficiente e inadecuado a la España del momento por lo que era necesaria una urgente y profunda reforma del régimen tributario.

#### 4. APUNTES GENERALES SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Como ya hemos comentado la Constitución de 1978 instauro en nuestro país una nueva organización territorial de acuerdo con lo planteado por el **art.2** de la propia Carta Magna donde se *“reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”*

Sin embargo, las peculiaridades de nuestra transición política donde los gobiernos autonómicos centraron sus esfuerzos en reclamar el mayor grado de competencias posibles mientras que el gobierno central luchaba por conservar su poder, lo que dio lugar a un sistema de financiación autonómico muy poco ortodoxo (Corona, 2000).

Como resultado de este conflicto de intereses se crea un sistema asimétrico en el que si bien las autonomías asumían muchas competencias de gasto sin embargo no obtenían el control del sistema de financiación que continuaba en manos del Estado.

Además del sistema de financiación autonómico común, la propia Constitución reconocía “los derechos históricos de los territorios forales” para los que se diseñó un modelo de financiación aparte.

El modelo de financiación vasco-navarro frente al común si suponía una verdadera autonomía financiera lo que ha generado a la larga problemas y suscitado críticas especialmente en el caso de aquellos territorios que se ven perjudicados por el sistema de financiación autonómico común existente en la actualidad.

Antes de abordar la base constitucional del sistema de financiación autonómico es conveniente llevar a cabo un análisis comparado con los modelos existentes en otros países para comprender cuáles fueron las razones que llevaron al legislador a decantarse por el modelo territorial actual.

Fundamentalmente y en términos generales existen dos tipos de organización territorial:

- **Estado centralizado:** Posiblemente en la actualidad el paradigma de la centralización sea Francia, uno de los pocos países donde sobrevive este modelo que se encuentra francamente en declive. Franco también adoptó este modelo de organización territorial que encontró como excepción el respeto a los “derechos forales” de Álava y Navarra, los cuales le habían apoyado durante la guerra.
- **Estado descentralizado:** Existen varios modelos de Estados descentralizados aunque se podría decir que el modelo estadounidense y el modelo alemán son los más destacados. Tras casi cuarenta años de dictadura parecía que había llegado la hora de reconocer la diversidad y las distintas sensibilidades que vertebran la

nación española a través de un sistema descentralizado.

Son varios los motivos que justificaron la elección de un modelo descentralizado frente al centralizado:

- Desde una perspectiva económica, la descentralización está justificada en la medida en que permite alcanzar los objetivos de eficiencia, equidad y estabilización que son las razones básicas de intervención del sector público en la economía (Corona, 2000).
- Desde una perspectiva política y social, durante la breve etapa histórica de la Segunda República se aprobaron estatutos de autonomía en determinados territorios considerados históricos tales como Cataluña (1932), Galicia (1936) o País Vasco (1936). La vuelta a un sistema democrático recuperó las aspiraciones de dichos territorios en relación a gozar de cierto grado de autonomía. Sin embargo, dado el contexto político y con el fin de evitar agravios comparativos y conflictos cruentos entre territorios en la génesis de la construcción del nuevo régimen constitucional el gobierno de UCD decidió implantar el conocido como “café para todos” llevando a cabo una descentralización total del país y reconociendo a todas las regiones el derecho a acceder a la autonomía.

El nivel de autonomía alcanzado en nuestro país es tal en la actualidad que según el Índice de Autoridad Regional (Regional Authority Index) elaborado por la Universidad de Oxford España es el segundo país del mundo con más autoridad política en manos de sus gobiernos regionales, solo por detrás de Alemania (Cruz, 2017)

Una vez se decidió que la descentralización comprendería la totalidad del territorio español, a través de la asunción de competencias por partes de las Comunidades Autónomas previa transmisión de los recursos humanos y económicos necesarios, como ya hemos comentado con anterioridad, se hacía entonces necesaria establecer el nivel de relaciones entre los distintos niveles de Haciendas públicas.

A la hora de clasificar las distintas relaciones existe un factor clave: la atribución de soberanía fiscal a los entes subcentrales y dos modelos diferenciados en el Derecho comparado (Corona, 2000):

- **Soberanía fiscal compartida:** Es el caso de Canadá, Estados Unidos o Suiza donde se atribuye una soberanía fiscal plena en las áreas determinadas constitucionalmente para cada nivel de Hacienda.  
En el caso estadounidense el gobierno federal solo tiene competencias exclusivas en los impuestos de aduana y las licencias fiscales. Los impuestos sobre la renta, sociedades y consumo son establecidos por cada uno de los 50 Estados, que gozan de plena autonomía fiscal. Sin embargo, en claro contraste con el modelo español, los Estados norteamericanos no pueden generar ingresos mediante el

recurso al endeudamiento y ello conduce a el grado de responsabilidad fiscal de los Estados es muy elevado. Así, los incrementos del gasto público sólo pueden ser financiados mediante incrementos correlativos de la presión fiscal.

- **Soberanía fiscal derivada:** Se trata del caso de Alemania, Austria o Australia caracterizado por la existencia de una soberanía fiscal central.

En el caso alemán si bien la Constitución atribuye a los Länder y al Bund capacidad para legislar conjuntamente respecto a los principales tributos (Renta, sociedades y consumo), en la práctica es el Gobierno central el que ejerce la soberanía fiscal. Así, algunos consideran que el alemán es un sistema impositivo único, donde el ejercicio de la responsabilidad fiscal por los gobiernos de los Länder es mínimo.

Nuestro sistema, más próximo sin duda al de soberanía fiscal derivada presenta en cualquier caso sus peculiaridades que le hacen único en el mundo.

Dejando a un lado temporalmente las similitudes y diferencias del sistema tributario español con el de otros países de estructura territorial descentralizada y con el objetivo de comprender su mejor su idiosincrasia parece que ahora es momento de abordar cual es el encaje que el régimen del 78 dio al sistema tributario y cuales son los principios constitucionales y tributarios que informan dicho sistema.

Antes de llevar a cabo un repaso uno a uno dichos principios es conveniente señalar que el Tribunal Constitucional ha recordado a través de numerosas sentencias que los principios constitucionales no son compartimentos estancos, sino que cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva para los valores superiores del **art.1** (La libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político) de la Carta Magna (**Sentencia 104/2000, de 13 de abril**).

Una vez llevado a cabo este apunte ahora si podemos revisar cada uno de esos principios.

#### **4.1 Principios tributarios**

Como ya hemos afirmado se trata de los principios que la Constitución, en muchas ocasiones expresamente, como marco del sistema tributario.

Especialmente destacado es el **art.31** de la carta magna que enuncia :

*“1. 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.*

*2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su*

*programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*

**3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.”**

A través del citado artículo se establecen los principios de (Aranda, 2003):

- **Generalidad y justicia:** “Todos han de concurrir al levantamiento de los gastos públicos”, lo que se matiza con el principio de capacidad contributiva. Este principio prohíbe la existencia de privilegios fiscales, lo que no impide la existencia de exenciones justas.

- **Igualdad:** Este principio ha sido ampliamente desarrollado a través de la doctrina del Tribunal Constitucional (**Sentencia 47/2001**, de 17 de febrero; **Sentencia 164/2005**, de 15 de febrero, **Sentencia 91/2007**, de 7 de mayo; **Sentencia 19/2012**, de 15 de febrero) y tiene como máxima fundamental el que *“situaciones económicas iguales conllevan una imposición fiscal igual Por tanto, se prohíben los tratos discriminatorios, pero no el tratamiento diferencial derivado de distintas situaciones de hecho.”*

c) **Progresividad:** La progresividad, que tiene como límite el principio de no confiscación, va más allá de ser criterio recaudatorio y tiene como finalidad la consecución de otros fines como puede ser la redistribución de la renta (**art.40 CE**).

d) **Legalidad o reserva de ley:** El **art.31** establece que *“sólo podrán establecerse prestaciones patrimoniales o personales de carácter público con arreglo a la ley”* consagrando así un ámbito material reservado a la ley.

Además, el **art.133**, que regula el poder financiero, vuelve a recordar que el establecimiento de los tributos ha de realizarse necesariamente por ley. Con relación a otros ingresos públicos, distintos preceptos constitucionales han establecido la necesaria utilización de normas legales en materias como los ingresos patrimoniales o el recurso al endeudamiento. (Nieto J. , 2013).

La justificación en relación a la reserva de ley la expone el profesor, exministro y miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación **Rafael Calvo Ortega** esgrimiendo diversas razones:

-La producción de las leyes exige la intervención de las minorías, lo que permite una confrontación siempre útil en algún grado frente a un hipotético abuso del poder dominante.

- El procedimiento legislativo, además de ser más lento, es más garantista el procedimiento ejecutivo (de elaboración de normas), lo que permite una mejor formación de la opinión pública y una mayor publicidad.

- La cohesión de la mayoría parlamentaria es menor que la del gobierno, lo que se inscribe también en una línea de mayor garantía para los ciudadanos.

En cualquier caso y atendiendo a la doctrina del TC debemos hablar sólo de **reserva relativa**, como sostiene en la **Sentencia 19/1987** donde afirma el principio de reserva de ley tributaria no significa “*que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los elementos determinantes de la cuantía (del tributo); la reserva establecida en el art. 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador*”. (Bornstein, 2003)

e) También es importante el principio de **control parlamentario** posterior de la actividad financiera del Estado. Se realiza por el Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales de acuerdo con lo establecido con el **art.136** de la Constitución.

Una vez expuestos los principios fundamentales sobre los que se construye el sistema tributario español es momento de exponer el funcionamiento del sistema de financiación autonómico común así como de los regímenes especiales.

## 5. EL SISTEMA DE FINANCIÓN AUTONÓMICO COMÚN

El sistema de financiación autonómico actual tiene su origen en la **Constitución española de 1978** que si bien su **art.133.1** establece que la potestad originaria para establecer tributos corresponde al Estado, permite el propio **133.2** que las Comunidades Autónomas establezcan tributos propios con las limitaciones que pueda imponer la Ley.

Así, la **Constitución Española** se refiere al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en los artículos **156** a **158**.

El **art.156** establece los principios del sistema: autonomía financiera, coordinación y solidaridad:

*“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.*

*2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.”*

En el **art.157** se enumeran los recursos de las Comunidades Autónomas y remite su regulación a una Ley Orgánica:

*“1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:*

*a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.*

*b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*

*c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*

*d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.*

*e) El producto de las operaciones de crédito.*

*2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.*

*3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras*

*enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.”*

En el **art.158** se establecen los instrumentos para hacer efectivo el principio de solidaridad:

*“1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.*

*2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.”*

El sistema de financiación autonómica común se desarrollaría a través de la **Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas** en la que se desplegaron las competencias y recursos de los que gozarían las Comunidades Autónomas. Dicha ley en su **art. 6.2 y 6.3** establece alguna de las limitaciones de las referidas en el **art.133.2** de la Constitución, impidiendo tanto que los tributos autonómicos puedan recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado como que recaigan sobre hechos imponibles gravados por tributos locales. Además, el **art. 9** también prohíbe que las Comunidades Autónomas graven bienes situados fuera de su territorio o establezcan barreras fiscales a la libre circulación de personas, bienes y servicios.

En la actualidad el sistema de financiación autonómica aparece regulado en la **Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias** así como la **Ley Orgánica 3/2009** que reforma algunos aspectos de los recogidos por la **Ley Orgánica 8/1980**.

La **ley 22/2009** de financiación autonómica trata de establecer un sistema que permita sufragar la totalidad de servicios públicos asumidos por las Comunidades Autónomas a partir de cuatro ejes fundamentales:

- El refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar
- El incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas,
- El aumento de la autonomía y la corresponsabilidad
- La mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de

ajuste a las necesidades de los ciudadanos.

Estos objetivos tratan de ser cumplidos través de distintas fuentes:

- Tributos cedidos
- Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales
- Fondo de Suficiencia Global
- Fondo de Competitividad
- Fondo de Compensación

Además, ante las dificultades que encontraban las CCAA para financiarse en los mercados en 2012 se crean dos mecanismos adicionales de financiación, de carácter extraordinario: el Fondo de Pago a Proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) que más tarde también abordaremos.

Ahora analizaremos detenidamente las distintas fuentes de financiación autonómica.

## 5.1 Tributos cedidos (Capacidad tributaria)

En la medida en que las Comunidades Autónomas fueron asumiendo competencias se fue necesaria simultáneamente una transferencia de recursos financieros por parte del Estado que se materializo en tres vertientes:

- **Impuestos propios:** El art.133.2 de la Constitución establece “*Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes*”.

Por tanto, las CCAA tienen capacidad para establecer tributos pero con ciertas limitaciones:

- El **art.6.2** de la **Ley Orgánica 8/1980**, de 22 de septiembre, de **financiación de las Comunidades Autónomas** (LOFCA), que impide que los tributos autonómicos puedan recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado.
- El **art.6.3** de la misma ley impide que los tributos autonómicos puedan recaer sobre hechos imponibles gravados por tributos locales, salvo que se establezcan medidas de compensación o coordinación.
- El **art.157.2** de la Constitución y el **art.9** de la LOFCA también prohíben que las CCAA graven bienes situados fuera de su territorio o establezcan barreras fiscales a la libre circulación de personas, bienes y servicios

Cada Comunidad posee sus propios impuestos hasta sumar un total de 82 impuestos distintos que apenas representan el 2,2% de la recaudación de las CCAA (Bajo, 2018)

- **Impuestos cedidos:** El art.133.1 de la Constitución enuncia “*La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.*”

Sin embargo, el Estado puede ceder parcial o totalmente los rendimientos de los tributos de su titularidad a las Comunidades Autónomas, así como la capacidad para regular algunos de sus elementos y diversos aspectos de su gestión.

Así, podemos diferenciar dos clases de tributos cedidos por el Estado a las CCAA:

- A través de **impuestos plenamente cedidos:** En este caso las recaudaciones son mucho mayores que en el caso de los tributos propios aunque alejadas de los grandes impuestos estatales. A través del impuesto como el de Patrimonio se obtiene casi 1.000 millones anuales; Sucesiones y Donaciones aporta 2.200 millones; y Transmisiones Patrimoniales casi suma 5.000 millones.
- **Impuestos parcialmente cedidos:** Se trata del Impuesto sobre Sociedades, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y de los Impuestos especiales. La participación en los grandes impuesto estatales supone para las autonomías el 82% de sus ingresos totales.

### **IMPUESTOS CEDIDOS A LAS CCAA**

<b>Impuesto</b>	<b>% Cesión de rto</b>	<b>Cap. normativa</b>	<b>Cap. gestión</b>
<b>Sociedades</b>	0%	no	no
<b>IRPF</b>	50%	si	no
<b>IVA</b>	50%	no	no
<b>Especiales</b>	58%	no	no
<b>Electricidad</b>	100%	no	no
<b>Matriculación</b>	100%	si	no
<b>Patrimonio</b>	100%	si	si
<b>Donaciones y Sucesiones</b>	100%	si	si
<b>ITPAJD</b>	100%	si	si
<b>Tributos sobre el juego</b>	100%	si	si

Figura 1: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública

## 5.2 Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar.

Los recursos que constituyen el citado fondo (75% de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas y la aportación del Estado) se distribuye en los distintos territorios en virtud de su población ajustada.

Pero, ¿Cómo se determina la población ajustada?

La población ajustada se calcula a través de la ponderación de una serie de variables:

### CÁLCULO POBLACIÓN AJUSTADA

<b>Variables</b>	<b>Ponderación</b>
<i>Población</i>	30%
<i>Superficie</i>	1,80%
<i>Dispersión</i>	0,60%
<i>Insularidad</i>	0,60%
<i>Población protegida</i>	38%
<i>Población mayor de 65 años</i>	8,50%
<i>Población entre 0 y 16 años</i>	20,50%

*Figura 2: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública.*

Como se desprende del cuadro superior, las variables poblacionales representan un 97% del total mientras que las demás variables ( Superficie, dispersión e insularidad) a penas suponen el 3%.

A través de este cálculo, las comunidades autónomas con una capacidad fiscal inferior a las necesidades recibirán una transferencia positiva. Por otro lado, aquellos territorios que dispongan de una capacidad fiscal superior a sus necesidades llevaran a cabo una aportación al resto de comunidades por la diferencia.

Como se desprende del cuadro inferior, en términos relativos, hay un claro beneficiado por el Fondo de Garantía. Se trata de las Islas Canarias que a pesar de representar únicamente el 4,89% de la población ajustada es el segundo mayor receptor del Fondo

de Garantía solo por detrás de Andalucía (4.307 millones), que posee el cuádruple de población.

## FONDO DE GARANTÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES

Comunidad Autónoma	Capacidad tributaria	Peso Población ajustada	Aportación al Fondo	Participación en el Fondo	Transferencia de Garantía
Andalucía	14.399	18,74%	10.755	15.062	4.307
Aragón	3.290	3,21%	2.468	2.583	115
Asturias	2.385	2,54%	1.788	2.037	249
Cantabria	1.420	1,35%	1.065	1.086	21
Castilla- la Mancha	3.717	4,92%	2.788	3.952	1.164
Castilla y León	5.357	6,12%	4.922	4.922	904
Cataluña	19.533	17,01%	14.650	13.672	-978
Extremadura	1.765	2,63%	1.324	2.113	789
Galicia	5.411	6,71%	4.058	5.391	1.332
Islas Baleares	2.949	2,51%	2.212	2.015	-197
Islas Canarias	1.894	4,89%	1.421	3.926	2.505
La Rioja	718	0,75%	538	601	63
Madrid	19.862	14,27%	14.896	11.467	-3.429
Murcia	2.645	3,29%	1.984	2.643	659
Valencia	10.432	11,06%	7.824	8.888	1.064

Figura 3: Elaboración propia a partir de Estudios sobre la Economía Española - 2017/17 (Ángel de la Fuente)

Madrid, fundamentalmente, y Cataluña e Islas Baleares, en menor medida, son los únicos tres territorios que contribuyen positivamente al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

### 5.3 Fondo de Suficiencia Global

El Fondo de Suficiencia Global actúa como recurso de cierre del sistema, asegurando que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad en el año base se cubren con su capacidad tributaria, la transferencia del Fondo de Garantía y el propio Fondo de Suficiencia Global (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2018)

## FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL 2017

Comunidad Autónoma	Importe FSG	%
Andalucía	474	12,40%
Aragón	259,42	6,79%
Asturias	174,63	4,57%
Cantabria	458,17	11,99%
Castilla- la Mancha	75,35	1,97%
Castilla y León	406,24	10,63%
Cataluña	728,88	19,07%
Extremadura	416,47	10,90%
Galicia	558,9	14,63%
Islas Canarias	70,85	1,85%
La Rioja	198,47	5,19%

Figura 4: Elaboración propia a partir de Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

Dotado con 3.821 millones de euros en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2017, a repartir entre 11 comunidades autónomas permite cumplir la restricción de *statu quo*, es decir que todas las comunidades autónomas recibieron con el nuevo sistema el mismo volumen de recursos que con el anterior más los recursos adicionales. (Cuenca, 2016)

## **5.4 Fondos de Convergencia**

Los fondos de Convergencia autonómica tratan de favorecer la convergencia entre las distintas Comunidades Autónomas.

Está compuesto a su vez por dos subfondos: el Fondo de Competitividad, que persigue reducir la desigual financiación de cada Comunidad per cápita y el Fondo de Cooperación, que favorece a las Comunidades con menor PIB per cápita, mayor dispersión de población y menor crecimiento de población (Nieto A. , 2013)

### **5.4.1 Fondo de Competitividad**

El fondo de competitividad garantiza que aquellas CCAA cuyos recursos proporcionados por el sistema sean inferiores a la media (antes de la aplicación de este fondo), teniendo una capacidad fiscal superior, verán incrementados dichos recursos.

Se trata por tanto de un Fondo orientado a compensar a las comunidades con mayor renta cuya financiación por habitante quedaba por debajo de la media tras la aplicación del modelo. Así, el Fondo de Competitividad garantiza que ninguna comunidad cuya financiación por habitante esté por encima de la media antes de aplicar el sistema se quede por debajo de la media después (Perez & Pellicer, 2011).

Durante el año 2015 solo siete comunidades autónomas fueron receptoras del Fondo de Competitividad: Cataluña, Andalucía, Murcia, Valencia, Islas Canarias, Islas Baleares y Madrid.

### **5.4.2 Fondo de Compensación**

El Fondo de Compensación interterritorial encuentra su amparo en dos preceptos constitucionales:

- El **art.2** que “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”
- El **art.158.2** que establece que “*Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo*

*de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.”*

El citado Fondo encuentra su reflejo legal en **Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.**

Dicha ley establece que la cuantía del no podrá ser inferior al 22,5 por ciento de la base de cálculo constituida por la inversión pública, entendiéndose por tal, a estos efectos, el conjunto de los gastos del ejercicio incluidos en los Presupuestos del Estado y de sus Organismos Autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2018)

Al tratarse de un instrumento de solidaridad, durante el 2017 solo 10 Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla recibieron dinero procedente del citado Fondo.

En total se repartieron 432,4 millones de euros entre aquellas Comunidades Autónomas que mantienen una renta más baja.

### **FONDO DE COMPENSACIÓN 2017**

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>
<b>Andalucía</b>	160	159,39
<b>Asturias</b>	13,8	13,44
<b>Cantabria</b>	5,4	4,98
<b>Castilla- la Mancha</b>	34	33,14
<b>Castilla y León</b>	19,35	19,51
<b>Extremadura</b>	25	25,24
<b>Galicia</b>	44,34	45,03
<b>Islas Canarias</b>	46,72	46,84
<b>Murcia</b>	21,87	22,15
<b>Ceuta</b>	3,3	3,3
<b>Melilla</b>	3,3	3,3

*Figura 5: Elaboración propia a partir de Ley 3/2017 y Ley 48/2015.*

Una vez llevado a cabo el recorrido completo por los distintos medios de financiación de los que disponen las Comunidades Autónomas para financiar sus servicios públicos conviene ahora obtener una visión de conjunto para conocer, una vez aplicado en modelo en su totalidad, cuáles son los territorios que reciben una mayor financiación efectiva y cuáles por el contrario se encuentran infrafinanciados.

Para ello partiremos de la tabla de datos elaborada por **Ángel de la Fuente** (FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)) en su trabajo sobre “*La liquidación de 2015 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común*”

### FINANCIACIÓN EFECTIVA PARA CCAA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO COMÚN

Comunidad Autónoma	Ingresos tributarios	Transf. Garantía	F.S.Globa	F.Cooperación	F.Competitividad	Financiación efectiva
Andalucía	73,5%	22,4%	-2,0%	2,5%	0,2%	96,5%
Aragón	94%	4%	5%	3%	0%	105%
Asturias	88%	10%	4%	4%	0%	105%
Cantabria	95%	2%	24%	4%	0%	123%
Castilla- la Mancha	72%	23%	1%	4%	0%	100%
Castilla y León	83%	14%	6%	3%	0%	107%
Cataluña	108%	-6%	-9%	0%	5%	98%
Extremadura	66%	29%	16%	4%	0%	114%
Galicia	77%	19%	5%	3%	0%	105%
Islas Baleares	120%	-8%	-28%	0%	25%	108%
Islas Canarias	49%	50%	-4%	4%	4%	103%
La Rioja	93%	8%	17%	3%	0%	121%
Madrid	133%	-23%	-12%	0%	1%	98%
Murcia	77%	20%	-6%	2%	3%	95%
Valencia	87%	9%	-14%	4%	6%	93%

Figura 6: Elaboración propia a partir de Estudios sobre la Economía Española - 2017/17 (Ángel de la Fuente)

Como se desprende de la tabla inferior si las Comunidades Autónomas tuvieran que financiarse exclusivamente a través de sus ingresos tributarios las Islas Canarias, Extremadura, Andalucía, Murcia y Galicia serían los territorios que contarían con menores recursos.

Sin embargo, tras la aplicación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el Fondo de Suficiencia Global, el Fondo de Cooperación, Fondo de Competitividad se produce una variación sustancial en la posición y la financiación efectiva de cada Comunidad Autónoma.

Atendiendo a los datos recogidos, existe una zona geográfica claramente perjudicada por el modelo de financiación actual: El Levante.

En términos de financiación efectiva no existe ninguna Comunidad Autónoma del arco mediterráneo cuya financiación efectiva se encuentre por encima de la media: Cataluña (98%), Valencia (93%), Murcia (95%) e incluso Andalucía (96,5%).

Además, Madrid, a pesar de tener los ingresos tributarios más altos de todo el país (133%), también se encuentra como consecuencia de las correcciones efectuadas por el sistema con una financiación inferior a la media (98%).

Respecto a las Comunidades Autónomas especialmente beneficiadas por el sistema de financiación autonómico actual destacan:

- Islas Canarias, que dadas las peculiaridades de sus régimen fiscal posee una capacidad tributaria muy baja (49%) y aun así gracias al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales principalmente consigue obtener una financiación incluso por encima de la media (103%).
- Extremadura: Al tratarse de la región con menor renta del país y mayor tasa de paro tiene una capacidad tributaria también muy baja (66%) pero sin embargo se sitúa como uno de los territorios mejor financiados respecto a la media (114%).
- Cantabria y la Rioja: Se trata de los territorios que se encuentran mejor financiados (123% y 121% respectivamente) aunque proporcionalmente no son las Comunidades Autónomas más beneficiadas por el sistema.

El análisis efectuado no sería completo si obviamos que en el año 2012, en plena crisis económica y con carácter temporal, se añadieron dos nuevos mecanismos de financiación: Fondo de Pago a Proveedores (FPP) y el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA).

A continuación abordaremos el estudio de ambos mecanismos y su impacto sobre la financiación real de los territorios autonómicos.

### **5.5 Fondo de Pago a Proveedores**

El Fondo de Pago a Proveedores, vigente hasta 2014, estuvo dirigido a aportar financiación condicionada para regularizar el importante volumen de deuda comercial acumulado en las Comunidades Autónomas, lo que estaba afectando a la viabilidad de muchas empresas (Informe de expertos)

Del mecanismo de pago a proveedores se desarrollaron tres fases a través de la aprobación de distintas normas (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014):

- **Real Decreto-ley 4/2012**, de 24 de febrero, para entidades locales y **Real Decreto-ley 7/2012**, de 9 de marzo par las Comunidades Autónomas.
- **Real Decreto-ley 4/2013**, de 22 de febrero.
- **Real Decreto-ley 8/2013**, de 28 de junio.

La primera y segunda fase se destinó par hacer frente a gastos anteriores al ejercicio 2012 y la tercera y última, a gastos anteriores a 31 de mayo de 2013.

A través de las tres fases se abonaron 5.919.154 de facturas a 67.129 proveedores de las administraciones territoriales por valor de 41.800 millones de euros ( 30.200 millones de euros en el caso de CCAA y 11.600 millones de euros en el caso de las EELL).

Las Comunidades Autónomas más beneficiadas por este mecanismo fueron Comunidad Valenciana (7.519.229,05 millones de euros) y Cataluña (6.465.624,98 millones de euros).

La mayoría de las facturas pagadas por las CCAA a través de este mecanismo respondían a deudas con proveedores sanitarios.

Especialmente grave fue el caso de la Comunidad Valenciana donde las farmacias estuvieron meses sin cobrar las facturas de los medicamentos con receta pública.

La creación del Fondo de Pago a Proveedores permitió sin lugar a dudas aliviar la agónica situación financiera tanto de determinadas Comunidades Autónomas como de numerosos proveedores, gravemente afectados por los impagos.

## **5.6 Fondo de Liquidez Autonómica (FLA)**

El **Real Decreto-ley 21/2012**, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, creó un mecanismo de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas, de carácter temporal y voluntario, que permite atender las necesidades financieras de las Comunidades Autónomas, mientras persistan las dificultades de acceso a los mercados financieros. (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2015)

Con el **Real Decreto-Ley 17/2014** se produjo una redefinición de los mecanismos nacidos en 2012, creándose el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (FFCA), con dos compartimentos: El Fondo de Liquidez Autonómica (heredero del creado en 2012) y el de Facilidad Financiera (FF).

Centrándonos en la naturaleza del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), se trata de una línea de crédito creada por el Estado, con el fin de que las Comunidades Autónomas no tengan que recurrir directamente a los mercados, donde encontraban problemas de acceso a la financiación.

Así, Los gobiernos regionales son libres de acudir a este mecanismo para cubrir sus necesidades financieras o bien salir al mercado a solicitar dinero.

Entre 2012 y 2016, el volumen total de préstamos ligado a estos mecanismos extraordinarios superó los 162.000 millones de euros, de los cuales las regiones beneficiadas tan sólo han devuelto unos 12.000 millones, de modo que el saldo neto

existente a cierre de 2016 rondaba los 150.000 millones, equivalente al 15% del PIB español (Libre mercado, 2018)

Durante el periodo indicado Cataluña recibió más de 50.000 millones de euros en términos netos, un tercio del volumen total, siendo por tanto la región más beneficiada por estos mecanismos extraordinarios.

La cuestión es: Si al acceder a estos mecanismos de financiación extraordinarios las CCAA contraen una deuda con el Estado ¿En que se benefician las CCAA al recurrir a estos mecanismos?

La creación de estos fondos a permito a las CCAA ahorrarse cantidades considerables en el pago de intereses.

Si en un primer momento el tipo de interés que el Estado cobraba a las CCAA se situaba en torno al al 6%, en un momento en el que el coste de la financiación para las CCAA con acceso al mercado estaba en torno al 11%, en los ejercicios posteriores, el Gobierno redujo varias veces los tipos aplicables, tanto para los préstamos nuevos como para los ya concedidos, hasta llevarlos a niveles de entre el 0% y el 1% anual en 2015 y 2016, con el consiguiente ahorro de costes para las finanzas regionales (Libre mercado, 2018).

Esta subvención encubierta ha supuesto ha ascendido según FEDEA a 15.000 millones de euros que sería conveniente añadir a la financiación efectiva por habitante para obtener una visión más objetiva y acertada acerca de la situación actual del modelo de financiación autonómico común.

Gracias a esta situación, se produce una cierta corrección respecto a los datos recogidos sin tener en cuenta los mecanismos de financiación extraordinaria.

Especialmente significativo es el caso catalán que pasa de ser una Comunidad Autónoma con una financiación efectiva inferior a la media a superarla.

Además de Cataluña, las CCAA que más se han beneficiado en términos absolutos de los sistemas de financiación extraordinarios han sido Comunidad Valenciana, Andalucía y Castilla- la Mancha, territorios que por otra parte (Salvo Castilla-La Mancha) sin tener en cuenta estos mecanismos se encuentran infrafinanciadas (Financiación efectiva menor que la media nacional).

La Comisión de expertos que elaboró el informe para la revisión del modelo de financiación autonómica denunció el riesgo moral e incentivos perversos que esconde a su juicio el Fondo de Liquidez Autonómica.

Denuncian que el FLA se ha convertido en un canal de financiación permanente, permitiendo su actual regulación financiar las desviaciones de los objetivos de déficit comprometidos por las autonomías.

Por ello y con el fin de aumentar el nivel de responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas y reducir los posibles problemas de incentivos sería conveniente poner fin a esta situación con la mayor brevedad posible.

## 6. LAS ESPECIALIDADES DE LOS TERRITORIOS FORALES , CANARIAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

### 6.1 El cupo vasco y el concierto navarro

El Concierto Económico vasco y el Convenio Económico navarro surge tras la abolición foral, después de la finalización de la II Guerra Carlista (1849) a finales del siglo XIX, como sistema de contribución de las provincias vasco-navarras a las finanzas del España, reconociendo a las Diputaciones Forales la facultad de recaudar sus propios impuestos a fin de hacer frente a los gastos propios y a los comunes del Estado (Europapress, 2017)

Desde 1878, fecha en la que se aprueba el primer Concierto Económico, se van ir renovando sucesivamente excepto durante la dictadura franquista que suspendió su aplicación a las provincias de Vizcaya y Guipuzcoa por su falta de apoyo durante la guerra civil.

Ya en 1978, habiendo recuperado Vizcaya y Guipuzcoa sus fueros, la **Disposición Adicional Primera de la Constitución** se va a referir a los territorios forales en los siguientes términos:

*“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. ”*

Un año más tarde, el 18 de diciembre de 1979 se publicaba en el BOE la **Ley Orgánica 3/1979 de Estatuto de Autonomía para el País Vasco** y poco después, el 10 de agosto de 1982, se aprueba la **Ley Orgánica 13/1982 de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra**. Ambos textos, junto con la disposición constitucional, podrían las bases del peculiar sistema de financiación de los territorios vascos y navarro.

El citado sistema tributario encuentra su reflejo legal a través de la **Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco** así como la **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** en el caso de los tres territorios forales vascos y la **Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra** en el caso del territorio navarro.

El sistema de financiación establecido por las citadas leyes se caracteriza porque los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario.

Ello implica que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (actualmente todos, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido) corresponde a cada uno de los tres territorios vascos y a la Comunidad Foral Navarra (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2018)

La recaudación de estos impuestos se realiza por dichos territorios y por su parte, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas, a través de una cantidad denominada "cupo" en el caso vasco o "aportación" en el navarro.

El cupo o aportación económica se fija cada cinco años y se actualiza anualmente mediante aplicación al importe fijado en el año base de un índice de actualización.

Dicho índice es el incremento de la recaudación líquida obtenida por el Estado en tributos convenidos o concertados desde el año base hasta el año cálculo.

Como ya hemos comentado tanto el "cupo" como la "aportación" sirven para financiar aquellos servicios prestados por el Estado y que no han sido asumidos por los territorios forales tales como defensa, infraestructuras, servicio exterior, el pago de los intereses de la deuda, etc.

En 1981 se estableció que el País Vasco debía sufragar un **6,24%** de los gastos comunes. Este porcentaje se cálculo en función de la renta vasca en ese momento y no ha sido actualizado hasta nuestros días a pesar de que renta vasca ha ganado peso respecto al conjunto nacional en las últimas tres décadas.

En el caso navarro, el porcentaje se fijó en **1,64%** y tampoco ha sido actualizado hasta nuestros días.

El cupo vasco ha sido recientemente renegociado a finales de 2017 a partir del porcentaje que se estableció hace más de tres décadas. Para ese mismo año se fijó una contribución por valor de **1.300 millones** de euros, que tras descontar los **344 millones** correspondientes a políticas activas de empleo, se quedará un cupo provisional a pagar de **956 millones** de euros (La Razón, 2017).

Según algunos autores como Ángel de la Fuente, Director Ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), País Vasco deja de aportar al año al conjunto del Estado nada menos que **4.480 millones** de euros.

Pero, ¿De donde salen estos números? (Serraller, 2017)

- Exención de las regiones forales de contribuir al sistema de nivelación interregional: **1.790 millones**.

- Valoración del resto de las competencias estatales no transferidas al País Vasco: **1.740 millones**.

- Cálculo para conseguir que cada Administración se quede con la parte del IVA que soportan sus ciudadanos: **950 millones**.

Así, País Vasco se vería tremendamente beneficiado por un régimen fiscal que lejos de responder a criterios técnicos obedece fundamentalmente a razones políticas.

A finales de 2017, el gobierno central y gobierno de la Comunidad Foral Navarra también llegaron a un acuerdo para fijar la “aportación” para el quinquenio 2015-2019 en **510** millones de euros (Diario de Navarra, 2017).

Al igual que País Vasco, Navarra también se ve beneficiada por su régimen fiscal especial aunque en menor medida dado su escaso peso político y la falta de representación de los partidos nacionalistas de este territorio en el ámbito nacional, lo que hace que las concesiones políticas a esta Comunidad sean mucho menores que en el caso vasco.

## **6.2 Régimen fiscal del Archipiélago canario**

La **Disposición Adicional Tercera** establece modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario:

*“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.”*

La condición de región ultraperiférica, al igual que las islas portuguesas de Azores y Madeira o el territorio de ultramar de la Guayana francesa, ha dado lugar a lo a un régimen específico tanto en la legislación española como europea.

Así, el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) tiene como finalidad primordial promover el desarrollo económico y social de Canarias, de acuerdo con el principio constitucional de solidaridad.

El régimen canario se caracteriza por una tributación indirecta muy inferior a la existente en la Península y Baleares, que se instrumenta a través de figuras específicas de la Comunidad (Se trata del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) cuyo tipo general es del 7%).

Adicionalmente, el REF comprende otras medidas , tales como un conjunto de incentivos fiscales en la imposición de las rentas empresariales con el fin de fomentar la inversión productiva, la creación de empleo, la diversificación económica y el apoyo a la producción industrial, así como otras medidas que tratan de compensar los sobrecostos de la ultraperiféricidad en ámbitos como el transporte de personas y mercancías, la generación de energía y la producción de agua.

Además, Canarias tiene acceso como consecuencia de su condición a determinados fondos europeos y en los Fondos de Compensación Interterritorial. Por otra parte, el SFA siempre ha incluido la insularidad entre los criterios a la hora de calcular la población ajustada en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

## **6.3 Régimen fiscal de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla**

Finalmente, la Disposición Adicional Quinta ha permitido la constitución de Ceuta y Melilla como ciudades con Estatuto de Autonomía:

*“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. ”*

A través de los citados Estatutos se reconoce un modelo especial de financiación para las Ciudades de Ceuta y Melilla, teniendo dicha consideración su base en la declaración de puertos francos, 1863 y 1894.

Dicha situación se consolidaría durante la segunda mitad del s.XX por medio de tres pilares fundamentales (Comisión de expertos):

- **Económico:** Al considerarse ambas ciudades como territorios francos fuera de la Unión Aduanera.
- **Financiero:** Con peculiaridades en su doble financiación:
  - Autonómica: **Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas**
  - Local: **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.**
- **Fiscal:** A través de una imposición indirecta propia (Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), que entró en vigor en 1991 y otros gravámenes complementarios) así como bonificaciones y exenciones en algunos tributos (50% de la parte de cuota íntegra que corresponda a las rentas obtenidas en Ceuta o Melilla por entidades que operen efectiva y materialmente en dichos territorios, etc).

La **Ley 22/2009**, ya mencionada, a través de su **Disposición Adicional Primera**, confirma la pertenencia de ambas ciudades autónomas al sistema de financiación de las CCAA de régimen común, así como su participación en el Fondo de Cooperación y en el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

Por último destacar que, a pesar de tratarse de Ciudades Autónomas, son muchos los servicios públicos fundamentales que se mantienen dentro de las competencias estatales por razones prácticas.

## 7. INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

A lo largo de los años se ha hecho patente los números defectos y carencias que presenta el sistema de financiación autonómico común.

Son muchos los territorios, especialmente los perjudicados por el sistema, los que reclaman una reforma que mejore su situación financiera y su posición con respecto a las demás regiones.

Parece un juego de equilibrios complicado pues está claro que la mejora en la financiación para ciertas autonomías será en detrimento de otras que verán empeorada su situación con respecto a la actualidad.

Regiones como Extremadura, Cantabria o Castilla y León parece que tienen poco que ganar y mucho que perder en este debate mientras que otras como Comunidad Valenciana o Murcia presentan hoy un margen de mejora bastante amplio.

En medio de esta encrucijada la Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada en enero de 2017 decidió acordó crear, en el plazo máximo de un mes, una Comisión de Expertos integrada por personas propuestas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía con el fin de realizar los trabajos preparatorios para el diseño de un nuevo modelo de financiación autonómica.

Así, en febrero de 2017 el Consejo de Ministros adoptó el Acuerdo de constitución de una Comisión de expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica. Dicha Comisión integrada por un total de 21 expertos (5 nombrados por el Estado y 16 por las Comunidades y Ciudades Autónomas) publicó su Informe en julio de 2017 donde se pueden extraer numerosas recomendaciones que abordaremos a continuación.

### 7.1 Financiación de los Servicios Públicos Fundamentales

La Comisión presta gran atención y otorga especial importancia a la financiación de los Servicios Públicos Fundamentales manifestando la conveniencia de diseñar un sistema que asegure recursos estables y suficientes, con independencia de la Administración pública que los gestione y tratando en todo caso de evitar agravios comparativos entre regiones siguiendo *“un criterio de equidad basado en el velo de la ignorancia”*.

A la hora de financiar el gasto, recoge la Comisión de Expertos, existen dos opciones (Comisión de expertos, 2017):

- **Ajustar del gasto a los ingresos:** la suficiencia se alcanza a partir de la financiación disponible, ajustando los gastos a los ingresos para eliminar el déficit.
- **Ajustar los recursos ajustados a los gastos:** los recursos del sistema de financiación autonómico se definen a partir del objetivo de gasto correspondiente a un determinado nivel de cobertura de las necesidades. Lo que

se trata es evitar el incurrir en déficit o, como mínimo, cumplir con el objetivo de déficit previsto.

En la actualidad en nuestro país un porcentaje significativo de los gastos es financiado con déficit, que supera incluso los objetivos previamente marcados.

Para atajar esta situación se plantean dos vías:

- Aumento de los ingresos fruto del crecimiento económico.
- Revisión de las fuentes de ingresos en el nuevo modelo de financiación autonómico.

Pero, ¿Cuáles son las vías de financiación actuales?

- Participación de las CCAA en los principales ingresos tributarios a compartir (ITAC: IRPF, IVA e IIEE)
- Transferencias finalistas de otras administraciones para sistema público de financiación.
- Transferencias verticales de nivelación.
- Incremento de la recaudación derivado de una subida de impuestos indirectos para mejorar la cobertura de las necesidades de gasto en SPF de las Comunidades.

Los expertos abogan por una mayor autonomía financiera de los distintos territorios autonómicos e inciden en la importancia de los impuesto cedidos por el Estado: IRPF, IVA e IIEE. En este sentido, aunque las CCAA asumieran competencias para regular parcialmente el tipo impositivo del IVA y los IIEE, la mejor opción se centra, según los propios expertos, en el IRPF, donde las diferencias en capacidad fiscal entre las Comunidades son mayores y donde las autonomías pueden ejercer a día de hoy su capacidad normativa.

En cualquier caso, se defiende la eliminación de los Fondos de Garantía, Competitividad y Cooperación, así como la supresión de la transferencia del Fondo de Suficiencia y la creación de dos Fondos alternativos: el Fondo Básico de Financiación (FBF) y (ii) el Fondo de Nivelación Vertical (FNV).

A pesar de ello, la Comisión propone mantener la estructura básica de la actual fórmula de necesidades de gasto/población ajustada, diferenciándose cuatro bloques (sanidad, educación, servicios sociales y resto de servicios regionales) a efectos de mantener su peso en el total y sólo a los efectos del cálculo de las necesidades (Guerrero, 2017).

En un principio el Fondo Básico de Financiación se dotaría a partir de de la recaudación total de los tramos autonómicos del IVA y los Impuestos Especiales que corresponda a cada Comunidad y con un porcentaje de los ingresos normativos por el resto de tributos cedidos, así como las aportaciones de las Comunidades forales.

En este sentido, se incide en la importancia de que las Comunidades forales se incorporen verdaderamente al *“esquema de solidaridad interterritorial que nivela los servicios públicos fundamentales, desactivando el foco de inestabilidad institucional*

*que existe en este ámbito derivado de la desigualdad de recursos y gastos en SPF por unidad de necesidad entre CCAA de régimen común y forales”*

El segundo fondo, el Fondo de Nivelación Vertical, por su parte se dotaría por parte del Estado y se distribuiría entre las Comunidades Autónomas con el objeto de reducir las diferencias en financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas.

Por último, existiría un tercer Fondo, el Fondo de el Fondo Complementario de Financiación (FCF) aportaría los recursos para las competencias no homogéneas.

Los tres fondos serían calculados mensualmente, introduciendo cada mes los datos de recaudación del IVA, Impuestos Especiales e IRPF.

Además, en el Informe se incide en la necesidad de potenciara la colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Administraciones tributarias de las CCAA estableciendo tres puntos básicos (Comision de expertos):

- Partiendo de la base de que el Estado y las CCAA comparten de forma sustancial el rendimiento de las principales figuras del sistema fiscal (con la excepción del Impuesto de Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de No Residentes) parece razonable que ambos niveles de gobierno intervengan en el diseño de la política de administración de esos tributos, incluida la determinación de los objetivos y planes de actuación y la asignación de recursos a las distintas tareas de gestión a lo largo del territorio, todo ello sin perjuicio de las competencias propias del Estado derivadas del art. 149.1.14a de la Constitución
- Con el fin de conseguir un mejor cumplimiento tributario a nivel global es necesario aprovechar las economías de escala y de especialización presentes en cualquier sistema tributario descentralizado, lo que recomienda compartir recursos materiales y humanos entre administraciones.
- En tercer lugar, la gestión de un sistema tributario descentralizado requiere contar con mecanismos de coordinación vertical y horizontal que funcionen con efectividad, siendo especialmente relevantes los encargados de facilitar, con regularidad y oportunidad temporal, los necesarios intercambios de información entre administraciones.

Por tanto, en definitiva, se aboga una reforma de calado del sistema de financiación autonómico común con la supresión de los actuales fondo y la creación de otros nuevos, la incorporación de las Comunidades forales al esquema de solidaridad interterritorial y la apuesta de por una gestión integrada estión integrada del sistema tributario y otros aspectos técnicos que favorezcan la cooperación y coordinación interadministrativa.

## **8. “COMENTARIO CRÍTICO” EN RELACIÓN A LA PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA COMÚN**

Desde luego es complicado desde mi perspectiva como estudiante de 5º de la doble titulación de Derecho y ADE en ICADE poner en duda la oportunidad de las reformas sugeridas por expertos en la materia, muchos de ellos con dilatada experiencia y numerosos trabajos y estudios a sus espaldas.

No quiero yo por tanto más que hacer humildes sugerencias y aportar algunas ideas que desde mi punto de vista ayudarían a mejorar el sistema de financiación autonómico actual.

Antes de llevar a cabo mi “comentario crítico” sobre la propuesta de reforma elaborada por la Comisión de expertos designados por el Estado y las CCAA y Ciudades Autónomas del régimen común me gustaría exponer dos ideas básicas para comprender mi concepción sobre la financiación autonómica:

- Son las personas y no los territorios los que tributan: Existe una falsa creencia a mi entender en relación a que Madrid, Cataluña o Islas Baleares pagan muchos más impuestos de lo que les correspondería para su nivel de servicios para así mantener la Administración Pública de Andalucía, Extremadura o Castilla-La Mancha.

Nada más lejos de la realidad: Según cálculos realizados por el think tank Civismo Extremadura es la autonomía donde se realiza un mayor esfuerzo fiscal. Le siguen Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia. En el lado opuesto, se situaban Navarra y País Vasco. (Mayo, 2016).

Por tanto, los extremeños no pagan menos impuestos, justamente lo contrario, pero su renta per cápita, la más baja del país, hace que su capacidad tributaria sea muy limitada.

Además y en cualquier caso aunque en Extremadura se consiga una recaudación menor en términos absolutos eso no evita que las rentas más altas extremeñas sean solidarias con las rentas más bajas de otras regiones dada que la solidaridad no debe comprenderse entre regiones sino entre personas, en definitiva, entre ciudadanos españoles.

- No se trata de que todas las regiones tengan acceso a los mismos recursos financieros si no que todos los ciudadanos puedan disfrutar de unos Servicios Públicos Fundamentales de calidad y características similares. Es un hecho obvio que prestar servicios tales como educación o sanidad en poblaciones dispersas y envejecidas como Castilla y León va ser más caro que en otras regiones con población más concentrada y distintas necesidades como la Comunidad de Madrid. Por ello, no es lógico que todas las CCAA reciban la misma financiación por habitante si no que debería asignarse conforme a sus necesidades.

Hecha esta breve reflexión sobre los dos puntos anteriores y centrándonos ahora en el Informe de la Comisión de Expertos, sin entrar todavía a comentar su contenido, merece una primera crítica la composición de la propia Comisión.

Sin cuestionar la capacidad y valía de sus miembros si es llamativo que el 40% del Informe lo conformen votos particulares, derivados de la circunstancia de que 15 de los 21 expertos habían sido nombrados por las CCAA y en este sentido, cada territorio a tratado de proponer reformas de acuerdo con sus intereses.

No parece muy sensato, si lo que se persigue es el beneficio común, que los encargados de diseñar el nuevo sistema de financiación autonómica defiendan y atiendan exclusivamente a los intereses del territorio por el que han sido nombrados.

Dejando a un lado esta situación y abordando ahora la propuesta realizada nos valdremos del trabajo elaborado por el director de la fundación de estudios económicos Fedea, Ángel de la Fuente.

En primer lugar, a lo largo de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica siempre se han llevado a cabo bajo la premisa de la denominada cláusula de statu quo, que implica que ninguna comunidad puede recibir menos recursos de los que obtendría con el sistema anterior.

Sin embargo, Los expertos en su Informe abogan por eliminar esta, aunque de forma paulatina. Esta consideración confirma el hecho que como consecuencia del nuevo sistema de financiación que se plantea habrá Comunidades Autónomas que verán claramente mejorada su situación mientras que otras por el contrario sufrirán un claro perjuicio.

Para confirmar esta tesis De la Fuente llevo a cabo los cálculos necesarios para conocer las consecuencias que tendrían para los distintos territorios la aplicación de los nuevos Fondos diseñados: Fondo Básico de Financiación (FBF) y (ii) el Fondo de Nivelación Vertical (FNV).

Las conclusiones son demoledoras: Tas la aplicación del Fondo Básico de Financiación (FBF), Madrid, antes el territorio peor financiado, se convertiría en el mejor posicionado, Extremadura pasaría de tener una financiación por habitante 14 puntos mayor que la media nacional a tenerla siete puntos inferior.

De solo aplicarse el Fondo Básico de Financiación las consecuencias para las regiones con menor nivel de renta serían nefastas mientras que las Comunidades Autónomas más prósperas verían considerablemente mejorada su financiación.

Para tratar de evitar estas desigualdades entra en juego el segundo Fondo: el Fondo de Nivelación Vertical.

**SIMULACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA  
PROPUESTO POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS**

<b>C.Autónoma</b>	<b>Financiación por hab</b>	<b>Nivelación necesaria</b>	<b>Nivelación posible</b>
<i>Madrid</i>	2.502	0	0
<i>I.Baleares</i>	2.338	176	66
<i>Cataluña</i>	2.332	1.236	464
<i>Aragón</i>	2.230	382	143
<i>Cantabria</i>	2.222	169	63
<i>La Rioja</i>	2.221	97	36
<i>Asturias</i>	2.212	324	121
<i>I.Canarias</i>	2.204	633	238
<i>Valencia</i>	2.201	1.448	543
<i>Castilla y León</i>	2.170	896	336
<i>Galicia</i>	2.154	1.014	380
<i>Murcia</i>	2.136	535	201
<i>Andalucía</i>	2.135	3.034	1.138
<i>Castilla-la Mancha</i>	2.118	816	306
<i>Extremadura</i>	2.089	482	181
<i>Media nacional</i>	2.244	11.242	4.217

*Figura 7: Elaboración propia a partir de Angel de la Fuente (FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC) )*

Como se desprende de la tabla superior la los fondos necesarios para la nivelación ascienden a 11.242 millones de euros mientras que la transferencia de nivelación que el sistema puede pagar es de 4.217 millones ( 35,71% de la cantidad necesaria).

Por tanto, el nuevo sistema no acabaría con la desigual financiación entre regiones si no que exclusivamente traería como consecuencia el cambio de roll de algunos territorios: Las Comunidades ricas pasarían ahora a estar mejor financiada en detrimento de las pobres.

No parece por tanto un sistema muy justo y adecuado: Quitar dinero a los territorios pobres para dárselo a los más ricos no hace más que ahondar en la desigualdad y agravar la situación de regiones que necesitan de la imprescindible solidaridad interterritorial para poder prestar de manera digna los servicios públicos fundamentales.

Por tanto, desde mi punto de vista si bien es necesario corregir las desigualdades de financiación entre regiones a la hora de diseñar el sistema se deben de tener en cuenta las peculiaridades y circunstancias de cada territorio para otorgarle recursos conforme a sus necesidades y no con respecto a su renta o capacidad tributaria.

Por otro lado, a finales del año pasado, tras la renegociación del cupo vasco se suscitó de nuevo el debate en torno a esta peculiar figura que como numerosos estudios demuestran constituye un privilegio económico para los territorios vasco y navarro

En este sentido y con el fin de defender el sistema foral el lehendakari Iñigo Urkullu publicó en el diario el País un artículo titulado “Riesgo unilateral y solidaridad” (Urkullu, 2017) donde defendía el cupo vasco como “*sistema eficiente y transparente a la hora de administrar los recursos*”

Incluso animaba al Estado a implementar el mismo sistema para el resto de Comunidades Autónomas obteniendo así dos claros beneficios:

- Poner fin al agravio comparativo entre las regiones forales y las del régimen de financiación autonómico común.
- Aumentar el grado de responsabilidad financiera frente a sus contribuyentes de las comunidades del régimen común al producirse un considerable aumento de su autonomía fiscal.

Sin embargo, a pesar de las aparentes bondades del sistema foral parece que su extensión a la totalidad del territorio nacional no es factible en los términos en los que está diseñado a día de hoy dicho sistema.

Afirma Carlos Monasterio Escudero, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo que “*Si se aplicase la misma generosidad en calcular el cupo de comunidades como Madrid y Cataluña e idéntico sistema favorable de ajuste por IVA, es muy dudoso que la Hacienda central dispusiese de recursos para funcionar con continuidad tras una hipotética generalización del sistema foral. Por otro lado, si bien el sistema foral, aplicado en regiones de renta elevada proporciona notables ventajas, al permitir apropiarse la progresividad del sistema fiscal, en las regiones de renta per cápita más baja (Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha) probablemente no permitiría mantener el gasto autonómico y pagar el cupo al Estado.*” (Escudero, 2018)

Otro informe realizado por Ángel de la Fuente respecto a la extensión del cupo vasco al resto de España señala que la aplicación de este modelo incrementaría de forma muy considerable las disparidades económicas entre regiones: Mientras que la Comunidad de Madrid aumentaría su financiación en un 54,8%, Baleares en un 31,4%, Cataluña un 21,4% y Valencia en un 4%, otras como Extremadura sufrirían una caída del 42,7% de su financiación actual, mientras que La Rioja obtendría un 22,5% menos y Castilla La-Mancha un 21,8% menos.

Por tanto, una reforma para implementar el cupo vasco en las Comunidades del régimen económico común además de no ser factible, tampoco parece conveniente.

Parece necesario el diseño de un nuevo sistema que beneficie a las personas y no a los territorios y que prime la justicia, entendida como dar a cada cual conforme a sus necesidades.

## 9. CONCLUSIÓN

Tras casi cuarenta años de larga dictadura marcada por un sistema tributario anticuado, de escasa recaudación fiscal y elevada evasión se dio paso al régimen constitucional del 78 que trato de poner las bases de un nuevo sistema tributario moderno.

Así la Constitución española estableció una serie de principios que sobre los que se debía de construir el nuevo sistema tributario: Generalidad y justicia; progresividad; legalidad y reserva de ley; igualdad; y control parlamentario.

Además se diseñaba un nueva organización territorial absolutamente descentralizada: Se creaban las Comunidades Autónomas, a las que se cedían un buen número de competencias que necesitaban de recursos financieros para poder ser ejercidas.

La asunción de competencias estuvo acompañada por tanto de la conveniente transferencia de recursos financieros que se estipuló a partir de la **Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas**.

Así nacía el sistema de financiación autonómico común, que tras sucesivas reformas (La última en 2009) hoy requiere de una renovación profunda que permita superar sus problemas y corregir las desigualdades que ha generado en materia de financiación.

La creación de nuevos mecanismos como el Fondo de Liquidez Autonómica no han constituido más que parches que a la larga lejos de resultar beneficiosos han sido perjudiciales dado el riesgo moral e incentivos perversos que esconde.

Por otro lado, los regímenes especiales, particularmente los forales, diseñados atendiendo a razones políticas, privilegian a los territorios de País Vasco y Navarra en detrimento del resto de regiones. Parece preciso abordar también en este sentido una amplia reforma del Concierto vasco y el Convenio navarro con el fin de que estos territorios contribuyan de manera justa y verdadera en el sostenimiento del Estado y la solidaridad interregional.

Mención a parte merece Canarias, que si bien su insularidad merece un régimen especial, algunos socios europeos ya acusan a España de mantener un verdadero paraíso fiscal en el archipiélago. En cualquier caso, este es un tema que no hemos tratado en el trabajo y por tanto, vamos a limitarnos a justificar la existencia de ese régimen especial dadas sus peculiaridades geográficas, al igual que Ceuta y Melilla.

Volviendo a centrar la atención en el régimen de financiación autonómico común y su apremiante necesidad de reforma en julio de 2017 una Comisión de Expertos designada por el Estado y las CCAA publicó un informe donde proponían un sistema de financiación alternativo.

Dejando a un lado la arbitraria composición de la Comisión, el modelo de financiación propuesto atendiendo a la simulación y estudio realizado posteriormente por FEDEA no haría más que acrecentar las diferencias entre las regiones de mayor renta per capita y capacidad tributaria y las más pobres.

Impulsar un sistema de financiación que fomente la desigualdad entre españoles nunca es una buena alternativa y por eso esta propuesta de reforma no parece muy acertada.

Tampoco lo sería, como algunos han propuesto, extender el modelo foral al conjunto del territorio nacional pues no sería sostenible para el Estado, si se calcula con la generosidad actual, ni para las regiones de menor renta que no gozan capacidad tributaria suficiente como para disfrutar de autonomía financiera.

Ante esta encrucijada, sin concretar una reforma desde una perspectiva técnica, lo que requeriría un estudio mucho más profundo que el presente trabajo, si parece conveniente fijar un par de principios que deben regir esa futura hipotética modificación del sistema:

- Son las personas y no los territorios los que tributan y así pues la solidaridad no debe entenderse entre regiones sino entre personas.
- No se trata de que todas las regiones tengan acceso a los mismos recursos financieros si no que todos los ciudadanos puedan disfrutar de unos Servicios Públicos Fundamentales de calidad y características similares.

A partir de ahí, comprender que el sistema debe reflejar las peculiaridades de cada territorio: Una población envejecida, dispersa y de baja renta precisará más recursos que una población joven, concentrada y con una renta alta.

Además, también parece conveniente desterrar la idea de que una mejor dotación de recursos financieros implica necesariamente un aumento de la calidad los servicios públicos País Vasco que gasta al año una media de 8.976 euros por alumno, dobla a la Comunidad de Madrid (4.443) y sin embargo, obtiene peores resultados en el Informe PISA que los madrileños.

Por tanto, el futuro sistema aunque suponga una merma de recursos para algunas regiones ello no tiene porque implicar un empeoramiento de los servicios siempre y cuando se mejore en términos de eficacia.

En conclusión, en el diseño del nuevo sistema, sin negar la importancia de las cifras, se deberán tener en cuenta otros factores fundamentales como la igualdad entre españoles, las diferentes características y circunstancias de cada territorio y sobre todo la justicia, entendida como dar a cada cual conforme a sus necesidades.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

- Urkullo, I. (4 de diciembre de 2017). Riesgo unilateral y solidaridad. *El País* .
- Aparicio, S. (2005). Los pacto preautonómicos. *El mundo* .
- Aranda, E. (2003). *Congreso.es*. Recuperado el 8 de 06 de 2018, de <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=31&tipo=2>
- Bajo, J. (1 de mayo de 2018). El 'lío' fiscal de las autonomías: 82 impuestos propios y 732 cambios al año. *El Economista* .
- Bornstein, F. (20 de julio de 2003). La reserva de ley tributaria. *El mundo (Nueva economía)* .
- Cuenca, A. (2016). El gasto sanitario de las Comunidades Autónomas y su financiación. *Ciclo de seminarios La financiación de los servicios sanitarios públicos en el marco de la consolidación fiscal y la sostenibilidad financiera*.
- Comín, F. (noviembre de 2014). La deuda pública: el bálsamo financiero del régimen de Franco (1936-1975). *Revista de Historia industrial* .
- Comín, F., & López, S. (2004). *La Hacienda pública de la Guerra Civil y el primer franquismo (1936- 1957)*. Universidad de Alcalá; Universidad de Salamanca, Barcelona.
- Corona, J. (2000). Autonomías y federalismo fiscal. *Revista de los libros* (40).
- Cruz, D. S. (31 de octubre de 2017). España es el segundo país del mundo con más descentralización territorial. *Libre mercado* .
- Europapress. (24 de noviembre de 2017). *epnacional.es*. Recuperado el 9 de 06 de 2018, de <http://www.europapress.es/nacional/noticia-cupo-vasco-funciona-20170503174215.html>
- El país. (16 de agosto de 1983). La resaca de la LOAPA. *El País* .
- Escudero, C. M. (abril de 2018). Generalizar el cupo vasco es inviable. *eldiario.es* .
- Diario de Navarra. (23 de diciembre de 2017). Navarra y el Estado llegan a un acuerdo y fijan la aportación en 510 millones. *Diario de Navarra* .
- Guerrero, J. R. (27 de julio de 2017). *JUAN JOSE RUBIO GUERRERO. In Spain and the Spaniards we trust!!!!*. Recuperado el 12 de junio de 2018, de [juanjoserubioguerrero.wordpress.com: https://juanjoserubioguerrero.wordpress.com/2017/07/27/estructura-del-modelo-de-financiacion-autonomica-resumen-del-informe-de-la-comision-para-la-reforma-del-sfa/](https://juanjoserubioguerrero.wordpress.com/2017/07/27/estructura-del-modelo-de-financiacion-autonomica-resumen-del-informe-de-la-comision-para-la-reforma-del-sfa/)
- Garrido, C. (enero- marzo de 2002). El regionalismo <<funcional>> del régimen de franco. *Revista de estudios políticos (Nueva Época)* , 113.
- Jaume, V. (2 de marzo de 2018). La presión fiscal también refleja el desarrollo económico de España. *Cinco días* .
- La Razón. (23 de noviembre de 2017). ¿Qué es y cómo se calcula el cupo vasco? *La Razón* .
- Libre mercado. (2 de enero de 2018). Gabriel Rufián demuestra su ignorancia financiera: "El FLA es un negocio" para el Estado. *Libre Mercado* .
- Nieto, A. (15 de octubre de 2013). ¿Cómo funciona el sistema de financiación autonómica? *El blog salmón* .

Nieto, J. (2013). *El artículo 31 de la Constitución española : ¿Otra víctima de la crisis económica?* . Trabajo de investigación, Universidad de Santiago de Compostela, Departamento de Derecho Tributario y Financiero.

Mayo, M. (11 de diciembre de 2016). Dónde se soporta mayor presión fiscal. *Expansión* .

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2014). *Nota sobre el mecanismo de financiación de pago a proveedores*. Nota informativa, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaria de Estado de Administraciones Públicas: Secretaría Genreal de coordinación autonómica y local, Madrid.

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2018). *minhafp.gob.es*. Recuperado el 10 de junio de 2018, de <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2018). *minhafp.gob.es*. Recuperado el 9 de junio de 2018, de <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20foral1.aspx>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2015). *Programa para la aplicación del compartimento Fondo de Liquidez Autonómica del Fondo de financiación a Comunidades Autónomas para el ejercicio 2015*. Nota informativa, Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2018). *seat.mpr.gob.es*. Recuperado el 10 de junio de 2018, de [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/info\\_basica/4asecorelcol/fci/fci\\_func.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/info_basica/4asecorelcol/fci/fci_func.html)

Perez, C., & Pellicer, L. (28 de abril de 2011). El complejo reparto del fondo de competitividad. *El País* .

Serraller, M. (24 de noviembre de 2017). Así son las polémicas cuentas del cupo vasco. *Expansión* .

## **11. LEYES Y JURISPRUDENCIA**

Constitución española de 1978

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas

Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico

Sentencia TC 76/1983, de 5 de agosto.

Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico.

Sentencia TC 104/2000, de 13 de abril

Sentencia TC 19/1987, de 17 de febrero

Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía

Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017

Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero,

Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo

Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero.

Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio.

Real Decreto-ley 21/2012

Real Decreto-Ley 17/2014

Ley Orgánica 3/1979 de Estatuto de Autonomía para el País Vasco

Ley Orgánica 13/1982 de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra

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

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

Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

