



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**NUEVOS MÉTODOS DE FINANCIACIÓN DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA:
ANÁLISIS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN ACTUAL DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y NUEVAS PROPUESTAS DE FINANCIACIÓN
PARA CATALUÑA**

Autor: Valeria-Beatriz Ribes Ramos

5º E3D

Área de Derecho Tributario

Tutor: Antonio Palou Bretones

Madrid
Abril 2019

Resumen: El presente trabajo académico de investigación analiza de forma exhaustiva los distintos mecanismos de los que disponen las Comunidades Autónomas para financiarse. Para conocer el marco legal dentro del cual deben moverse las actuaciones de las Comunidades en esta materia, se realiza un estudio de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Dicha Ley, recoge las diversas posibilidades que tienen las Comunidades para financiarse, entre las que destacan distintos Fondos, como por ejemplo, el de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, y los impuestos propios. Asimismo, de cara al conocimiento de los límites financieros que deben respetar las regiones, se realiza un análisis de la estabilidad presupuestaria, recogida en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Una vez realizado, se procederá al cumplimiento del propósito del trabajo, que es proponer alternativas tanto para mejorar la financiación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, como para reducir su déficit. En consecuencia, se plantean opciones relacionadas con el aumento de los ingresos, pero también con la reducción de los gastos.

Palabras clave: financiación autonómica, propuestas financiación de Cataluña, Fondo de Garantía, Estabilidad Presupuestaria.

Abstract: This paper exhaustively analyses the different mechanisms available to the Autonomous Communities for financing themselves. In order to know the legal framework within which the actions of the Autonomous Communities must move in this matter, a study of the Organic Law of Financing of the Autonomous Communities is carried out. This Law includes various possibilities for the Communities to finance themselves, among which their own taxes and different Funds stand out, such as, for example, the Guarantee Fund for Fundamental Public Services. Likewise, in order to know the financial limits that the regions must respect, an analysis of budgetary stability is carried out, included in the Organic Law of Budgetary Stability and Financial Sustainability. Once this has been done, the purpose of the work, which is to propose alternatives both to improve the financing of the Autonomous Community of Catalonia and to reduce its deficit, will be fulfilled. Consequently, options related to the increase in income, but also to the reduction of expenses, are proposed.

Key words: autonomous financing, financing proposals for Catalonia, Guarantee Fund, Budgetary Stability.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. Introducción	6
2. Sistema financiero español	9
3. Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas	13
3.1 Ingresos procedentes de su patrimonio y demás derecho privado	14
3.2 Impuestos, tasas y contribuciones especiales.....	14
3.3 Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales	17
3.4 Otros fondos: Fondo de Suficiencia, Fondos de Convergencia y Fondo de Liquidez Autonómico	19
3.5 Endeudamiento de las Comunidades Autónomas.....	22
3.6 Recargos sobre tributos.....	23
4. Tributos cedidos a las CCAA	25
5. Impuestos propios	29
5.1 Impuestos propios aprobados por Cataluña	31
6. Autonomía Financiera y Estabilidad Presupuestaria	39
6.1 Autonomía Financiera.....	39
6.2 Estabilidad Presupuestaria	42
6.3 Relación entre el principio de Autonomía Financiera y el de Estabilidad Presupuestaria	45
7. Propuestas para mejorar la financiación de Cataluña	46
8. Conclusiones	64
9. Bibliografía	67

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Impuestos cedidos por el Estado a las Comunidades Autónomas	26
Tabla 2. Enumeración de impuestos propios aprobados por Cataluña	32
Tabla 3. Copago sanitario de los medicamentos para asegurados pensionistas.....	55
Tabla 4. Copago sanitario de los medicamentos para asegurados en activo.....	55
Tabla 5. Propuesta de copago de medicamentos para asegurados pensionistas y en activo.....	57

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de deuda pública sobre el PIB de Cataluña.....	44
Gráfico 2. Evolución del gasto en personal de la Generalitat.....	49
Gráfico 3. Evolución de las tasas portuarias del Puerto de Barcelona.....	61

LISTADO DE ABREVIATURAS

AENA	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
DOG	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
FJ	Fundamento jurídico
FLA	Fondo de liquidez autonómico
IDESCAT	Instituto de Estadística de Cataluña
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
PIB	Producto Interior Bruto
S&P	Standard & Poor's
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

1. Introducción

El propósito del presente trabajo académico de investigación es proponer nuevas formas de financiación y de reducción del déficit para la Comunidad Autónoma de Cataluña. Se trata, por un lado, de hallar nuevas maneras de aumentar los ingresos de la región y, por otro, de ofrecer alternativas para la reducción de su nivel de gasto. Dichas propuestas se enmarcan dentro del marco constitucional y legal establecido.

Con carácter previo, se realizará un análisis de las formas actuales de financiación, mediante un estudio de la LOFCA. Los principales métodos de financiación de las Comunidades Autónomas, contenidos en el artículo 4 de la LOFCA, y que serán objeto de estudio en este trabajo son: (i) ingresos procedentes de su patrimonio y demás derecho privado; (ii) tributos propios; (iii) tributos cedidos; (iv) el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales; (v) otros Fondos establecidos en las leyes; (vi) operaciones de crédito; y (vii) recargos sobre tributos estatales. En especial, por su mayor conexión con el Derecho Fiscal, el estudio será más exhaustivo en el caso de dos formas de financiación: los tributos propios y los tributos cedidos.

A continuación, tras el análisis de las distintas formas de financiación enumeradas, se procederá al estudio de la LOEPSF. El fin de ello es conocer los límites financieros dentro de los cuales, por ley, deben operar las regiones españolas. En primer lugar, se analiza la prohibición del déficit, seguida de la regla de gasto y del volumen de deuda pública permitido para las Administraciones Públicas en general y para las Comunidades Autónomas en particular.

Finalmente, con la finalidad de dar cumplimiento al propósito del trabajo presentado inicialmente, se proponen una serie de ideas para aumentar los ingresos de Cataluña, dentro del marco legal actualmente vigente, así como de reducir sus gastos. La última crisis económica y el debate de si Cataluña está infrafinanciada, están detrás de uno de los problemas políticos más serios de nuestro país. Sin ánimo de entrar en el debate público y dejando todo conflicto al margen, se trata de proponer soluciones amparadas por la legislación actual para mejorar la financiación de Cataluña. Por tanto, éstas han sido elaboradas con posterioridad al estudio del marco legal existente, siguiendo el método inductivo. Se ha observado y analizado el sistema de financiación actual y se ha

tratado de ofrecer una solución que encaje dentro del mismo, buscando la máxima optimización de éste. En cuanto a su contenido, las propuestas van dirigidas a cumplir con una doble finalidad: por un lado, mejorar la financiación de la región y, por el otro, cumplir con los límites de deuda pública establecidos en la LOEPSF.

El objetivo del presente trabajo académico es doble. En primer lugar, se pretende comprender en profundidad el sistema de financiación autonómico actual. A continuación, se proponen alternativas para mejorar la financiación de Cataluña. Para dar cumplimiento a estos dos objetivos, se ha realizado una búsqueda exhaustiva en libros, periódicos, tesis doctorales y datos oficiales proporcionados por el Gobierno, entre otros documentos y páginas web. Asimismo, algunas de las propuestas son de elaboración propia, modificando el enfoque de ciertas fuentes de financiación existentes, o pensando en partidas de gasto relevantes cuyos importes podrían disminuirse considerablemente, sin que ello tuviese un grave impacto en la ciudadanía ni en la calidad de los servicios prestados.

La realidad territorial de nuestro país es profundamente compleja, ya que está formado por 17 Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas. En consecuencia, para que éstas lleven a cabo las funciones que les han sido atribuidas por la Constitución, así como las legalmente asumidas por sus Estatutos de Autonomía, requieren de ciertos medios humanos y económicos. La Constitución, consciente de esta realidad, trata el tema de la financiación autonómica en los artículos 156 a 158. La LOFCA desarrolla esos artículos, indicando cuales son las posibles fuentes de financiación que las Comunidades Autónomas pueden utilizar para disponer de cierta autonomía financiera, limitada por la LOEPSF. El establecimiento de límites en la legislación es, por un lado, la causa, pero a la vez la consecuencia de la existencia de la autonomía financiera. De hecho, el Tribunal Constitucional en determinadas sentencias ha argumentado que la autonomía financiera no exime a las Comunidades Autónomas de cumplir con ciertos controles específicos¹.

El legislador, como fin último, debe cooperar para que cada Comunidad Autónoma disponga de recursos suficientes para llevar a cabo sus políticas. Por tanto, debe velar para garantizar un reparto equitativo de los recursos disponibles, ateniendo a las

¹ López Torralba, M.P., *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como instrumento de prevención de riesgos y seguridad humana*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2017.

particularidades de cada región². En el presente trabajo, se proponen métodos alternativos para que la Comunidad Autónoma de Cataluña aumente su volumen de ingresos. Asimismo, al ser, por definición, los recursos económicos siempre escasos, se proponen formas de reducir el gasto.

² *Ibidem*, pp. 31.

2. *Sistema financiero español*

En nuestro ordenamiento tributario, resulta destacable la importancia que tienen los principios constitucionales³. En concreto, cabe señalar, en primer lugar, que la Constitución es directamente aplicable por los Tribunales, de acuerdo con el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁴. A su vez, deberá ser tenida en cuenta por el órgano legislativo en el momento de elaborar y aprobar las leyes. En segundo lugar, tiene eficacia derogatoria, por lo que si una norma resulta contraria a los principios constitucionales, debe dejar de aplicarse.

Los principios constitucionales que afectan de forma directa al Derecho Tributario son de dos tipos: (i) materiales: generalidad, igualdad, progresividad, capacidad económica y no confiscatoriedad; y (ii) formales: principio de reserva de ley. Ambos tipos están consagrados en el apartado 1 del artículo 31 de la Constitución, *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*. Además de aparecer en la Constitución, los principios materiales están expresamente recogidos en el apartado 1 del artículo 3 de la Ley General Tributaria⁵ (en adelante, LGT). El principio de reserva de ley, por su parte, está consagrado en el artículo 8 de dicha Ley.

El principio de generalidad no aparece expresamente mencionado en la Constitución, pero queda recogido por el término “todos”, utilizado en el artículo 31. Este término tiene un doble significado. Por un lado, pretende indicar que las obligaciones fiscales no se reducen exclusivamente a los nacionales. Por otro lado, establece la generalidad de la imposición o lo que es lo mismo, la ausencia de privilegios en la distribución de la carga tributaria, que afecta a todos aquellos que gocen de capacidad económica. En consecuencia, no pueden establecerse beneficios fiscales *intuitu personae*⁶.

³ Queralt, J.M, Lozano Serrano, C., Poveda Blanco, F., *Derecho Tributario*, Aranzadi S.A., Cizur Menor, 2008, pp. 52.

⁴ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985).

⁵ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2003).

⁶ Pérez Royo, F., “Los principios constitucionales sobre el tributo”, *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, Editorial Aranzadi, S.A., Cizur Menor, 2005, pp. 58.

El principio de igualdad, por su parte, es explícitamente citado en el artículo 31 de la Constitución, al igual que el resto de principios que se presentan a continuación. Este principio es, a su vez, un valor del conjunto del ordenamiento, tal y como queda recogido en el artículo 1 de la CE. El Tribunal Constitucional (en adelante, TC) argumenta que la igualdad es un principio encaminado a la promoción de medidas fiscales que tengan como fin la corrección de las desigualdades existentes en nuestra sociedad. Cabe resaltar que la igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación por unos motivos expresamente tasados está recogido en el artículo 14. La igualdad tributaria, sin embargo, no entra dentro del artículo 14 por lo que no es protegible mediante recurso de amparo⁷.

El principio de progresividad es el principio por el cual a medida que aumenta la riqueza del obligado tributario, se incrementa la contribución en una proporción superior al incremento de la riqueza. Este principio es consecuencia de la función de redistribución de la renta que tiene la Hacienda Pública. Se debe precisar que la progresividad no ha de ser apreciada respecto a cada tributo de forma individual, sino en relación al conjunto del sistema tributario. Dentro de nuestro sistema fiscal, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) es el impuesto progresivo por excelencia⁸.

El principio de capacidad económica es, en realidad, el criterio de reparto o de distribución de la carga fiscal. Asimismo, sirve como fundamento a la tributación, pues antes de contribuir, se debe tener una determinada riqueza. En esta misma línea, no se deben establecer tributos sobre actos que no sean una manifestación de la capacidad económica del sujeto⁹.

El principio de no confiscatoriedad opera como límite a los posibles abusos por parte del legislador. En realidad, todos aquellos tributos que tuviesen alcance confiscatorio, podrían ser impugnados por la vía de la ausencia de capacidad económica. Para que se estime la inconstitucionalidad de un tributo por ser confiscatorio, resulta necesario probar que tal imposición menoscaba la fuente de riqueza de que deriva el hecho imponible¹⁰. De acuerdo con el TC, se prohíbe que *la imposición tenga alcance confiscatorio*. Dicho

⁷ Pérez Royo, F., cit. pp. 56

⁸ Pérez Royo, F., cit. pp. 59

⁹ Pérez Royo, F., cit. pp. 53

¹⁰ Pérez Royo, F., cit. pp. 60

Tribunal considera que la imposición tiene tal carácter si mediante la aplicación de las distintas figuras tributarias en vigor, se despojase al sujeto pasivo de sus rentas o patrimonio. La confiscatoriedad del sistema se pondría especialmente de manifiesto si, por ejemplo, un impuesto llegase a alcanzar un tipo medio de gravamen del 100 por 100 de la renta¹¹.

Por su parte, el principio de reserva de ley, es la regla formal para establecer los tributos. Es necesario que el procedimiento de imposición de cargas tributarias sea democrático y esté revestido de cierta seguridad jurídica, por lo que se requiere la aprobación por parte de órganos con potestad legislativa. Es precisamente por eso que las corporaciones locales no tienen competencia para aprobar sus propios tributos, salvo que gocen de habilitación legal expresa. Las Comunidades Autónomas, por su parte, sí poseen asambleas con potestad legislativa, por lo que pueden aprobar sus propios tributos¹².

La LGT, en el artículo 7, establece que las fuentes del ordenamiento tributario son: (i) la Constitución; (ii) los Tratados Internacionales que contengan cláusulas de naturaleza tributaria, destacando la especial importancia de los convenios para evitar la doble imposición; (iii) las normas de la Unión Europea; (iv) Leyes que contengan disposiciones en materia tributaria; y (v) Reglamentos.

En relación con las leyes y los reglamentos, cabe destacar la potestad legislativa y reglamentaria de las Comunidades Autónomas en las materias de su competencia¹³, otorgada a las mismas tanto por el artículo 157 de la Constitución, como por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA).

El artículo 2 de la LOFCA¹⁴ contempla los principios que deberán regir la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, que son los siguientes: (i) **el sistema de ingresos de las CCAA no deberá conllevar privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio nacional**; (ii) **la garantía del equilibrio económico es competencia del Estado**, de acuerdo con la Constitución. Por

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de octubre 150/1990 (FJ 9).

¹² Pérez Royo, F., cit. pp. 62 y 63

¹³ Queralt, J.M, Lozano Serrano, C., Poveda Blanco, F. cit. pp. 87

¹⁴ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 236, de 1 de octubre de 1980).

tanto, es el Estado quien deberá velar por lograr la estabilidad económica interna y externa, la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera y el desarrollo uniforme en todo el territorio; (iii) **el aseguramiento de un nivel básico equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales**. De acuerdo con la exposición de motivos de la LOFCA, el objetivo es que los servicios básicos sean prestados a la totalidad de los ciudadanos en condiciones de igualdad, independientemente del lugar de residencia¹⁵. Precisamente para dar cumplimiento a este principio, se crea el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que será desarrollado posteriormente; (iv) el establecimiento de un **régimen de corresponsabilidad** entre Comunidades Autónomas y Estado en materia de gastos e ingresos públicos. Cumpliendo con este principio, en el actual modelo de financiación autonómica, se incrementa la capacidad de decisión de las CCAA en cuestiones de índole fiscal. Ello se realiza a través de dos mecanismos: por un lado, se han aumentado de forma significativa los porcentajes de cesión de los tributos estatales respecto a la regulación anterior a 2009, año en el que se reformó el sistema de financiación autonómico vigente, y por el otro, se les ha atribuido competencia normativa sobre ciertos tributos cedidos¹⁶; (v) **la solidaridad** entre las diversas nacionalidades y regiones que integran la nación española; (vi) **la idoneidad de recursos** para el buen desempeño de las competencias propias de las Comunidades Autónomas; (vii) **la lealtad institucional** entre Comunidades Autónomas y Estado en relación al impacto que las leyes en materia tributaria puedan tener respecto a los gastos y a los ingresos. En definitiva, este principio obliga a los entes territoriales a guardar fidelidad al sistema, así como una conducta amistosa y de cooperación con los entes restantes¹⁷.

¹⁵ Sánchez Pino, A.J., “La reforma del sistema de financiación autonómica” (disponible en <https://old.aacr.org/web/congresos/2010/htdocs/pdf/p248.pdf>; última consulta 28/03/2019).

¹⁶ *Ibidem*, pp.8.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 15-16.

3. Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas

El artículo 4 de la LOFCA enumera los recursos económicos de las Comunidades Autónomas en la línea de lo establecido en el artículo 157 de la Constitución Española. Con este sistema de financiación, se busca combatir los desequilibrios fiscales verticales que se producen como consecuencia de los desajustes entre la atribución de competencias a favor de las Comunidades Autónomas y la distribución de los ingresos entre éstas y el Estado¹⁸. El traspaso de la titularidad de las competencias, va aparejado de un aumento de los gastos para la Administración adquirente. Este hecho debe ser tenido en cuenta para establecer cierta vinculación entre gastos e ingresos.

Las CCAA, para financiarse, podrán utilizar los siguientes recursos, recogidos en el artículo 4 de la LOFCA:

a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales; c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado; d) La participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales; e) Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado; f) Las participaciones en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes; g) El producto de las operaciones de crédito; h) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia; i) Sus propios precios públicos¹⁹.

Asimismo, en el mismo artículo, también se establece que las Comunidades Autónomas podrán obtener financiación mediante dos vías alternativas: los Presupuestos Generales del Estado y los distintos Fondos de Compensación Interterritorial.

¹⁸ Bosch, N., “El sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas”, *Revista de estudios regionales*, vol. Ext. VIII, pp. 74, 2009 (disponible en <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf1075.pdf>; última consulta 22/02/2019).

¹⁹ Artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 236, de 1 de Octubre de 1980).

3.1 Ingresos procedentes de su patrimonio y demás derecho privado

De acuerdo con el artículo 149 de la Constitución, las CCAA son competentes para la gestión del patrimonio monumental de interés de su territorio.

El artículo 157 de la Constitución menciona de forma expresa los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas.

Los ingresos patrimoniales son los percibidos por las Administraciones Públicas, en este caso, las Comunidades Autónomas, por la explotación y enajenación de bienes de su titularidad, siempre que no se hallen afectos al uso o al servicio público. Los ingresos patrimoniales recaudados por estos conceptos se rigen por las normas de Derecho privado²⁰.

Asimismo, el artículo 5 de la LOFCA determina que también se rigen por el Derecho privado las adquisiciones a título gratuito, es decir, herencias, legados o donaciones, por parte de las Comunidades Autónomas.

3.2 Impuestos, tasas y contribuciones especiales

Los tributos, mencionados en el artículo 4 de la LOFCA como una de las formas de financiación de las Comunidades Autónomas, se dividen en tres categorías: tasas, impuestos y contribuciones especiales. El elemento diferencial de las mismas es el hecho imponible.

Las tasas son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste bien en la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público o bien en la prestación de servicios, cuando se cumpla cualquiera de las siguientes circunstancias: (i) que los

²⁰ Martín Queralt, J., Lozano, C., Tejerizo, J.M. y Casado, G., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2018, pp. 43.

servicios no sean de solicitud o recepción voluntaria por los administrados o (ii) que no preste ese servicio el sector privado²¹.

Las contribuciones especiales, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 2 de la LGT, son aquellos tributos cuyo hecho imponible está constituido por la percepción por parte del obligado tributario de un beneficio o aumento de valor en sus bienes, causado por la ejecución de obras públicas o la mejora en la prestación de los servicios públicos. Por tanto, para que haya lugar al pago de una contribución especial se requiere de un gasto de inversión por parte de la Administración cuyo resultado beneficie a un grupo determinado de ciudadanos.

De acuerdo con el mencionado artículo de la LGT, los impuestos son tributos exigidos sin contraprestación, a diferencia de las dos figuras previamente explicadas. Su hecho imponible consiste en determinados negocios, actos o hechos jurídicos o económicos que reflejan la capacidad económica del sujeto pasivo. Por ejemplo, la tenencia de un patrimonio, la transmisión de bienes o la percepción o uso de renta.

Las CCAA podrán utilizar cualquiera de estos tres elementos, ya que todos ellos están expresamente contemplados en la LOFCA. En concreto, las tasas están reguladas en el artículo 7, las contribuciones especiales en el artículo 8 y los impuestos en el 9.

Cataluña, haciendo uso de la competencia otorgada por la LOFCA, recoge en el artículo 202 su Estatuto de Autonomía que los recursos de la Generalitat estarán compuestos, entre otros, por los rendimientos de sus impuestos, tasas, contribuciones especiales y demás tributos propios²².

Según el artículo 7 de la LOFCA, las Comunidades Autónomas son competentes para el establecimiento de tasas tanto por la utilización de bienes de su dominio público, como por la prestación de servicios públicos. Asimismo, cuando lleven a cabo actividades de su competencia en régimen de Derecho público que afecten o beneficien de un modo

²¹ Albi Ibáñez, E. “Elementos básicos del sistema fiscal español”. *Sistema Fiscal Español I*, Ariel Economía, Barcelona, 2008, pp. 1-2.

²² Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006).

específico a los sujetos pasivos, también podrán establecer tasas, siempre y cuando se den las dos circunstancias previamente mencionadas. En relación con la cuantía de la tasa, ésta no podrá ser superior al coste de la prestación de servicios y deberán tenerse en cuenta los criterios de capacidad económica, en la medida de lo posible.

En consecuencia, Cataluña aprobó un Decreto Legislativo para regular las tasas y los precios públicos de la Generalitat de Cataluña²³. En él se determina que las tasas deben ser creadas por ley, en la que debe determinarse el hecho imponible, el sujeto pasivo, el tipo de gravamen, la cuota y la acreditación de otros elementos esenciales de las mismas. De esta forma, se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 8 de la LGT que, como se ha explicado previamente, regula el principio de reserva de ley en materia tributaria.

Un ejemplo de tasa aprobada por la Generalitat es la tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia²⁴. Posteriormente, en virtud de una Ley estatal, se modificaron determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y de Ciencias Forenses. Una de las principales reformas fue convertir a las personas físicas en sujetos pasivos de dichas tasas. En consecuencia, el Presidente del Gobierno planteó un recurso de inconstitucionalidad al considerar que la tasa de la Generalitat y la del Estado incurrieran en duplicidad de hechos imponibles. Sin embargo, el TC avaló la constitucionalidad de la tasa autonómica, aunque obligó a modificar determinados aspectos de la regulación de la misma, especialmente en materia de exenciones²⁵.

Las Comunidades Autónomas podrán establecer contribuciones especiales, de acuerdo con el artículo 8 de la LOFCA, cuando la causa de la obtención de un beneficio o del incremento del valor de los bienes por parte del sujeto pasivo sea la realización de determinadas actividades por parte de la Comunidad Autónoma. No obstante, la cuantía de estas contribuciones especiales está limitada, pues no podrá superar el coste de la obra

²³ Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 5161, de 27 de junio de 2008).

²⁴ Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos (BOE núm. 83, de 6 de abril de 2012).

²⁵ Exposición de motivos del Decreto Ley 1/2014, de 3 de junio, por el que se modifica el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2008, de 25 de junio (BOE núm. 168, de 11 de julio de 2014).

o del servicio soportado por la Comunidad Autónoma, al igual que ocurría con las tasas, de acuerdo con lo explicado previamente.

En relación con los impuestos, el artículo 9 de la LOFCA, a la vez que reconoce a las CCAA la facultad de establecer impuestos propios, recoge tres principios adicionales que deberán tener en cuenta las autonomías a la hora de aprobarlos. El primero de ellos, es que no podrán gravarse elementos patrimoniales situados fuera de la Comunidad Autónoma ni rentas generadas fuera del territorio de la misma. El segundo, es que no podrán someterse a imposición negocios, actos o hechos llevados a cabo fuera de la Comunidad que establece el impuesto, ni tampoco la transmisión o ejercicio de bienes, derechos o obligaciones que no hayan nacido ni tengan que cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo. Por último, dicho artículo añade que los impuestos propios no podrán ser impedimento para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la residencia de las personas, ya sean físicas o jurídicas, y capitales dentro del territorio español. Asimismo, tampoco podrán comportar cargas trasladables a otras Comunidades. En un apartado posterior, se detallará la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de aprobar impuestos propios y se analizarán los aprobados por Cataluña.

3.3 Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

El objetivo principal del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales es conferir a las Comunidades Autónomas los recursos precisos para cubrir los servicios públicos básicos del Estado del Bienestar²⁶.

Este Fondo está regulado de forma genérica en el artículo 15 de la LOFCA, que recoge tres ideas esenciales. Por un lado, obliga al Estado a asegurar un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. Se incluyen dentro de este concepto la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales. Asimismo, dicho artículo determina que el Fondo de Garantía tiene por objeto primordial garantizar que cada

²⁶ Sin autor, “Así funciona el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, *Expansión*, 18 de Octubre de 2013 (disponible en <http://www.expansion.com/2013/10/18/economia/1382115373.html>; última consulta 02/02/2019).

Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales. Por último, en materia de composición de la financiación del mismo, indica que participarán las Comunidades Autónomas, con un porcentaje de sus tributos cedidos, y el Estado, con su contribución en los porcentajes y cuantías indicados por la Ley.

La transferencia autonómica al Fondo de Garantía se calcula teniendo en cuenta el 75% de su capacidad tributaria y la población ajustada. Para hallar la población ajustada se utilizan distintas variables, entre las que destacan el número de habitantes, la superficie, la dispersión y la pirámide de población de la Comunidad Autónoma en cuestión. Asimismo, el Estado, también realiza una aportación significativa.

Por ejemplo, en el año 2011, la aportación autonómica total al Fondo fue de 64.880 millones de euros— calculado como la suma del 75% de la capacidad tributaria de cada Comunidad Autónoma – y la estatal fue de 7.053. En el caso de Cataluña, su capacidad tributaria en ese año fue de 17.578 millones de euros, por lo que le correspondía aportar al Fondo 13.184, que es el importe correspondiente al 75% de la misma. Respecto a la participación que cada Comunidad Autónoma tiene en el Fondo, entendida como el derecho a percibir una determinada cuantía, se calcula como la multiplicación de la población ajustada y la dotación total al Fondo que, en 2011, fue de 71.933 millones de euros. Para calcular la participación en el Fondo de Cataluña en el año 2011, debemos multiplicar el porcentaje correspondiente a la población ajustada, que fue de 16,91% y la dotación total del Fondo, lo que da un importe de 12.164. Por lo tanto, por un lado, tendría la obligación de aportar 13.184 millones de euros y, por el otro, derecho a participar por 12.164 millones. En consecuencia, debería realizar al Fondo una transferencia por valor de 1.020 millones, a repartir entre aquellas Comunidades Autónomas que tengan derecho a obtener una determinada cuantía neta procedente de este instrumento de financiación autonómica²⁷.

²⁷ De la Fuente, Á., “La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2011”, *Fundación SEPI* (disponible en [http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Financiacion%20CCAA%20en%202011%20\(Angel%20de%20la%20Fuente\).pdf](http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Financiacion%20CCAA%20en%202011%20(Angel%20de%20la%20Fuente).pdf); última consulta 21/02/2019).

Cabe indicar que, de acuerdo con los Presupuestos Generales del Estado de 2017, la aportación del Estado al Fondo de Garantía ese año fue de 8.570 millones de euros²⁸.

3.4 Otros fondos: Fondo de Suficiencia, Fondos de Convergencia y Fondo de Liquidez Autonómico

El Fondo de Suficiencia Global opera como recurso de cierre del sistema de financiación autonómico, de cara a garantizar que las necesidades globales de financiación de cada Comunidad en el año base se cumplen gracias a su capacidad tributaria, la transferencia del Fondo de Garantía, previamente explicado, y el propio Fondo de Suficiencia²⁹.

Este Fondo fue creado por la LOFCA y su fin fundamental es asegurar que las Comunidades Autónomas gozan de suficiente financiación para llevar a cabo sus competencias³⁰.

Los Fondos de Convergencia, por su parte, incluyen el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. Se crean con el sistema de financiación autonómica de 2009 para garantizar el propósito de aproximar la financiación de las Comunidades Autónomas entre sí en términos de financiación por habitante ajustado. Asimismo, buscan impulsar el equilibrio económico territorial y favorecer la igualdad³¹.

El Fondo de Competitividad busca fortalecer la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos, así como minimizar las diferencias en financiación per cápita entre Comunidades. A la vez, trata de fomentar la autonomía y la capacidad fiscal. Este Fondo, se reparte con carácter anual entre aquellas regiones de régimen común

²⁸ Sección 36 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (BOE núm. 153, de 28 de junio de 2017, disponible en http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2017Prorroga/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_17P_E_G18.PDF; última consulta 05/04/2019).

²⁹ Ministerio de Hacienda, “Régimen común” (disponible en <http://www.hacienda.gob.es/ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>; última consulta 12/02/2019).

³⁰ Solé, F., “Fondo de Suficiencia Global” (disponible en <https://derechoespañol.es/fondo-de-suficiencia-global/>; última consulta 12/02/2019).

³¹ Fernández, R. y Delgado, F.J. “Nuevos Fondos de Convergencia y nada de compensación interterritorial”, *Estudios de economía aplicada*, vol. 28, nº1, 2010, págs. 123-149 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3228577>; última consulta 12/02/2019).

con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal determinada legalmente, en función de su población ajustada relativa³².

Las principales Comunidades Autónomas beneficiarias de este fondo son Cataluña, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Islas Baleares y Comunidad de Madrid³³.

En relación con el Fondo de Cooperación, cabe destacar que no todas las comunidades autónomas perciben fondos procedentes del mismo. Conforme al artículo 24 apartado 2 de la LOFCA, únicamente los recibirán aquellas que cumplan alguna de las dos condiciones que se resumen a continuación: (i) las Comunidades Autónomas cuyo PIB per cápita sea inferior al 90% de la media correspondiente al régimen común cuya densidad de población inferior sea al 50% de la densidad media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común; o (ii) las que teniendo un crecimiento de población inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las CCAA.

Entre este Fondo y el Fondo de Compensación Interterritorial existe una duplicidad de objetivos y, además, los criterios de reparto tienen un alto grado de semejanza. Cabe señalar que, en la actualidad, el Fondo de Compensación Interterritorial no tiene prácticamente relevancia cuantitativa. A título de ejemplo, la dotación al mismo en 2014 fue de 432 millones de euros, lo cual es una cantidad relativamente baja en términos de la financiación requerida y recibida por las CCAA³⁴.

El presupuesto que el Estado destina a financiar el Fondo de Suficiencia Global y los Fondos de Convergencia se recoge en los Presupuestos Generales del Estado, concretamente en la sección 36, llamada sistemas de financiación de entes territoriales.

³² Ministerio de Hacienda, “Régimen común” (disponible en <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>; última consulta 12/02/2019).

³³ Generalitat de Catalunya, “Documento de análisis del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas”, marzo 2014 (disponible en http://economia.gencat.cat/web/.content/70_analisi_finances_publicues_financament_autonomic/arxiu/financament/La_liquidacio_model_financament_CA_enca_any_2009/analisi_del_modelo_de_financiacion_lofca_2009-2.pdf; última consulta 12/02/2019).

³⁴ Pedraja Chaparro, F., “La necesaria reforma del fondo de compensación interterritorial” (disponible en <https://www.unex.es/conoce-la-uex/centros/eia/archivos/iag/2016/2016-04-la-necesaria-reforma-del-fondo-de.pdf>; última consulta 30/03/2019).

De acuerdo con los Presupuestos de 2017, el Estado aporta al Fondo de Competitividad 2.729 millones de euros y al Fondo de Cooperación 2.197 millones. En el mismo año, el Estado aporta en total 3.875 millones, aproximadamente, al conjunto de las CCAA en concepto de Fondo de Suficiencia Global. Estos Presupuestos detallan la cuantía exacta que el Estado entrega a cada Comunidad por dicho concepto. A Cataluña, en concreto, de acuerdo con los Presupuestos Generales del Estado de 2017, le corresponden 728.877 miles de euros. En términos porcentuales, Cataluña recibe aproximadamente el 18,8% de la cuantía total de transferencias realizadas por el Estado en concepto de Fondo de Suficiencia Global.

En cuanto al Fondo de liquidez autonómico (en adelante, FLA) se trata de una línea de crédito que opera como fondo de rescate, creada por el Gobierno en 2012. La finalidad del Fondo era que aquellas Comunidades que durante la crisis sufrían problemas para pagar a sus proveedores o servicios públicos, pudieran hacerlo sin pedir dinero a los mercados que, en aquel momento, pedían altos tipos de interés. No obstante, a cambio, debían que cumplir una serie de requisitos exigentes, así como someterse a la vigilancia del Ministerio de Hacienda y presentar al Ministro un plan de ajuste de cuentas³⁵. El FLA actualmente sigue operativo.

En relación con Cataluña, desde principios de febrero, dejó de estar sometida al exhaustivo control del Ministerio de Hacienda, pues optó por abandonar el FLA, tras recibir 70.000 millones de euros desde 2012. Sin embargo, seguirá percibiendo ayuda del Estado, pero mediante un plan de asistencia, llamado Facilidad Financiera, con unos controles menos exigentes³⁶.

³⁵ Larraz, J., “¿Qué es el FLA, Fondo de Liquidez Autonómica?”, *Las Provincias*, 20 de julio de 2012 (disponible en <https://blogs.lasprovincias.es/nimioeconomia/2012/07/20/que-es-el-fla-fondo-de-liquidez-autonomica/>; última consulta 26/02/2019).

³⁶ Portillo, J., “Cataluña abandona oficialmente el FLA y acapara el 32% de las ayudas regionales”, *Cinco Días – El País*, 4 de febrero de 2019 (disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/02/01/economia/1549047169_405185.html; última consulta 26/02/2019).

3.5 Endeudamiento de las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo operaciones de crédito para financiarse. Esta posibilidad está regulada en el artículo 14 de la LOFCA.

En el artículo mencionado, se establece que las Comunidades Autónomas podrán acudir a los mercados para cubrir sus necesidades transitorias de tesorería mediante operaciones de crédito a plazo inferior a un año. Asimismo, podrán financiarse por plazo superior a un año, pero se deberán cumplir dos requisitos: (i) que el importe total del crédito se destine a realizar gastos de inversión; y (ii) que el importe total de las anualidades de amortización de los instrumentos financieros, tanto por devoluciones del principal como por el pago de intereses, no exceda del 25% de los ingresos corrientes totales de la Comunidad Autónoma en ese ejercicio.

Las Comunidades Autónomas necesitarán autorización del Estado tanto para poder llevar a cabo operaciones de crédito en el extranjero como para emitir de deuda.

Cataluña, en el artículo 202 de su Estatuto de Autonomía recoge esta opción, indicando que uno de los recursos de la Hacienda de la Generalitat es precisamente el producto de las emisiones de deuda y de las operaciones de crédito.

Sin embargo, el artículo 13 de la ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), en la misma línea que lo establecido por la LOFCA, señala que las Comunidades Autónomas, para poder emitir deuda pública o contraer crédito, deberán estar autorizadas por Ley. El Estado, con carácter previo a otorgar dicha autorización, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como otros principios y obligaciones que se derivan de la aplicación de la LOEPSF.

El Consejo de Ministros, el 1 de febrero de 2019, acordó autorizar a cuatro Comunidades Autónomas para emitir deuda. Las Comunidades son Madrid, Baleares, Castilla y León

y Castilla-La Mancha³⁷. Por tanto, actualmente, Cataluña no tiene la posibilidad de acudir en nombre propio a los mercados financieros.

3.6 Recargos sobre tributos

El artículo 4 de la LOFCA, en su apartado e), contempla la posibilidad de que las CCAA, para financiarse, establezcan recargos sobre los tributos estatales. Lo mismo se recoge en el artículo 202 apartado c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Se ha considerado que estos recargos pueden integrarse dentro de la categoría de tributos propios de las CCAA. En consecuencia, se ha debatido si son aplicables los límites característicos de los impuestos propios, en concreto, el señalado en el artículo 6 apartado 2 de la LOFCA, que contempla la prohibición de que las CCAA establezcan tributos sobre hechos imposables gravados por el Estado. Finalmente, se ha concluido que dichas limitaciones no resultan de aplicación, pues la LOFCA regula específicamente en el artículo 12 los recargos, estableciendo restricciones concretas y específicas a la imposición de los mismos. Sin embargo, cabe destacar que sí resulta aplicable el 157 apartado 2 de la Constitución. Por tanto, los recargos establecidos por las CCAA no podrán en ningún caso interferir en la libre circulación de mercancías o servicios³⁸.

De acuerdo con el artículo 12 de la LOFCA, solo podrán establecerse recargos sobre tributos del Estado susceptibles de cesión, a excepción del Impuesto sobre Hidrocarburos. En lo que respecta al Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA) y al resto de Impuestos Especiales, la LOFCA matiza que solo podrán establecerse recargos cuando las CCAA *tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen*.

Asimismo, la LOFCA prevé en el artículo 12 apartado 2 una importante prohibición: los recargos no podrán implicar en ningún caso una reducción de los ingresos estatales por dichos impuestos. Ello implica que las cuotas tributarias derivadas de recargos no son deducibles ni compensables en bases o cuotas de los tributos principales a las que van

³⁷ Agencia EFE, “El Gobierno autoriza a cuatro autonomías a emitir deuda hasta 5.062 millones”, *El Diario.es*, 1 de febrero de 2019 (disponible en https://www.eldiario.es/economia/Gobierno-autoriza-autonomias-emitir-millones_0_863364448.html; última consulta 26/02/2019).

³⁸ García Martínez, A., “Los recargos sobre impuestos del Estado como recurso de las Comunidades Autónomas”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 2, 2016, pp. 97 (disponible en <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6283>; última consulta 10/03/2019).

asociadas. Además, el recargo no puede conllevar una disminución de la progresividad del tributo, pues la LOFCA indica que no se podrá desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos³⁹.

El único recargo que tiene aprobado la Generalitat de Cataluña en la actualidad es sobre la llamada “tasa del juego” que, como se justifica posteriormente, se trata en realidad de un impuesto, de acuerdo con el Tribunal Constitucional.

A su vez, cabe destacar que las Comunidades Autónomas pueden establecer recargos sobre tributos de competencia de las Haciendas Locales, como por ejemplo, el Impuesto sobre Actividades Económicas. Si bien algunas CCAA, como es el caso de la Comunidad de Madrid, han hecho uso de esta potestad, no ha sido así en el caso de Cataluña.

³⁹ *Ibidem*, pp. 99.

4. Tributos cedidos a las CCAA

El artículo 4 de la LOFCA menciona los tributos cedidos como forma de financiación de las Comunidades Autónomas. Seguidamente, el artículo 10 de la mencionada Ley los define como *aquellos establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma*.

La cesión será parcial si únicamente se ceden parte de los hechos imponibles del tributo o parte de la recaudación del mismo. Por el contrario, será total si se cede toda la recaudación correspondiente a los hechos imponibles del tributo.

El artículo 19 de la LOFCA establece que cada Comunidad Autónoma, en los términos que establezca la Ley que regule la cesión, podrá asumir una serie de competencias normativas, que a continuación se detallan:

(i) En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar y la regulación de la tarifa y las deducciones de la cuota; (ii) En el Impuesto sobre el Patrimonio, la determinación del mínimo exento y tarifa, deducciones y bonificaciones; (iii) En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, reducciones de la base imponible, tarifa, la fijación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, así como la regulación de la gestión; (iv) En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en la modalidad “Transmisiones Patrimoniales Onerosas”, la regulación del tipo de gravamen (...); y en la modalidad “Actos Jurídicos Documentados”, el tipo de gravamen de los documentos notariales. Asimismo, podrán regular deducciones de la cuota, bonificaciones, así como la regulación de la gestión del tributo; (v) En los Tributos sobre el Juego, la determinación de exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo, así como la regulación de la aplicación de los tributos; (vi) En el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, la regulación de los tipos impositivos; y (vii) En el Impuesto sobre Hidrocarburos, la regulación del tipo impositivo autonómico⁴⁰.

En Tabla 1, se muestra la distribución de competencias en los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas.

⁴⁰ Artículo 19 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 236, de 1 de Octubre de 1980).

Tabla 1. *Impuestos cedidos por el Estado a las Comunidades Autónomas*

IMPUESTO	CESIÓN RECAUDACIÓN	CAPACIDAD NORMATIVA	GESTIÓN
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	50%	Sí	Estado
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	Sí	Comunidad Autónoma, si lo solicita. Si no, Estado transfiere mensualmente la recaudación producida en su territorio.
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	Sí	Comunidad Autónoma
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	100%	Sí	Comunidad Autónoma
Tributos sobre el Juego	100%		Comunidad Autónoma
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100%	Sí	Comunidad Autónoma, si lo solicita. Si no, Estado transfiere mensualmente la recaudación producida en su territorio.

IMPUESTO	CESIÓN RECAUDACIÓN	CAPACIDAD NORMATIVA	GESTIÓN
Impuesto sobre Hidrocarburos	58%	Sí	Estado
Impuesto sobre el Valor añadido	50%	No	Estado

Fuente: elaboración propia. Datos extraídos de Guías Jurídicas (Wolters Kluwer)⁴¹

Asimismo, el Estado cede parte de la recaudación de determinados Impuestos a las Comunidades Autónomas, además del IVA, presentado en la tabla anterior. Estos Impuestos son: (i) los Impuestos Especiales de Fabricación, que se cede un 58%; y (ii) Impuesto sobre la Electricidad, cuya recaudación está cedida al 100%.

De forma genérica, la LOFCA establece que cuando los tributos sean de naturaleza personal, su cesión se hará en función del domicilio fiscal de los sujetos pasivos, a excepción del Impuesto de Sucesiones y Donaciones en la modalidad de transmisiones por causa de muerte, en cuyo caso se atenderá al domicilio del causante. Por su parte, cuando los tributos graven el consumo, se atribuirá a las Comunidades Autónomas del lugar de consumo del bien, del lugar en el que el vendedor realice la operación o en función de los consumos calculados sobre bases estadísticas. Por último, en aquellos casos en los que los tributos recaigan sobre operaciones inmobiliarias, se atribuirán a la Comunidad Autónoma donde esté ubicado el bien.

Por el artículo 1 de la Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, se reconoce a Cataluña la cesión de todos los Impuestos posibles, de acuerdo con la LOFCA previamente mencionada. Se reconoce en dicho artículo tanto la cesión en sí misma como el porcentaje de la recaudación que se le atribuye a la Comunidad Autónoma. A su vez, también se indica que se ceden los siguientes impuestos: (i) el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco (58% de la recaudación); (ii) el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos; y (iii) el Impuesto Especial

⁴¹ Guías Jurídicas, “Cesión de Tributos”, *Wolters Kluwer* (disponible en <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/>; última consulta 03/02/2019).

sobre Productos Intermedios (58% de la recaudación). Asimismo, Cataluña asume la competencia para resolver reclamaciones económico-administrativas⁴².

En consecuencia, Cataluña tiene cedidos todos aquellos tributos sobre los que la LOFCA establece la posibilidad de cesión.

No obstante, de acuerdo con el artículo 19 apartado 2 de la LOFCA, Cataluña tiene que cumplir con tres límites. Por un lado, el principio de solidaridad entre todos los españoles. Por el otro, no se podrán adoptar medidas discriminatorias por razón del lugar donde estén ubicados los bienes, de la procedencia de las rentas o la realización del gasto, de la prestación de servicios o celebración de los negocios, actos o hechos. Por último, mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional.

La LOFCA reconoce la posibilidad que la Comunidad Autónoma asuma la aplicación de los tributos, la potestad sancionadora y la revisión de los mismos. Cataluña, haciendo uso de esa posibilidad, reconoce en el artículo 122-3 del Código tributario de Cataluña, su competencia sobre el ejercicio de la potestad sancionadora en materia tributaria, la comprobación e investigación de todos aquellos elementos o circunstancias determinantes de la obligación tributaria y la revisión en vía administrativa de actos y actuaciones de aplicación de tributos⁴³.

⁴² Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (BOE núm. 173, de 17 de julio de 2010).

⁴³ Ley 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalidad (DOGC núm. 7539, de 19 de enero de 2018).

5. Impuestos propios

El artículo 133 y el 151.1.b de la Constitución abren la puerta a que las Comunidades Autónomas, para financiarse, establezcan sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. El artículo 6 de la LOFCA desarrolla esta posibilidad establecida por la Constitución. Por un lado, determina que las Comunidades Autónomas pueden aprobar sus propios impuestos para financiarse. Por el otro, establece un doble límite a esta posibilidad. En primer lugar, no podrán establecer tributos que recaigan sobre hechos imponibles gravados por el Estado, pues éste es, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 133, el titular de la potestad originaria para establecer tributos. Cuando haciendo uso de ésta sea el Estado quien establezca tributos sobre determinados hechos imponibles que hayan sido gravados previamente por las CCAA y, en consecuencia, impliquen una disminución de los ingresos de las mismas, el Estado deberá implantar medidas de compensación adecuadas. En segundo lugar, los tributos propios de las Comunidades Autónomas tampoco podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por tributos locales. Si establecen y gestionan tributos sobre materias que la legislación del Régimen Local reserva a las Corporaciones locales, éstas deberán ser compensadas por la Comunidad Autónoma, de tal manera que sus ingresos no se vean significativamente reducidos ni disminuyan sus oportunidades de crecimiento.

Las limitaciones adicionales que la LOFCA establece a la aprobación de tributos propios por parte de las Comunidades Autónomas están recogidos en el artículo 9 y han sido explicados previamente. En resumen, estos tres límites son: (i) la prohibición de gravar rentas generadas o elementos situados fuera de la CCAA; (ii) la imposibilidad de someter a tributación negocios, actos, hechos o negocios jurídicos llevados a cabo fuera del territorio autonómico, cuyo cumplimiento no deba realizarse en la misma o cuyo adquirente no resida allí; y (iii) la interdicción de limitar la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, así como de afectar de manera significativa a la residencia de las personas dentro del territorio nacional.

Las materias sobre las que suelen versar estos impuestos son, en general, sobre el agua, las tierras infrautilizadas y otros recursos primarios como el viento, o sobre los residuos, como por ejemplo, los radioactivos. Asimismo, destaca la especial importancia de la “tasa del juego” que, en realidad, pese al nombre que recibe, se trata de un impuesto, tal y como

determinó la Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de noviembre de 1994 en su Fundamento Jurídico cuarto⁴⁴. La totalidad de CCAA han regulado los tributos sobre el juego, por los que recaudan importantes cuantías. En concreto, según el IDESCAT, Cataluña recaudó por ese tributo aproximadamente 208 millones de euros en 2017⁴⁵.

Cada vez son más importantes los impuestos propios de las Comunidades Autónomas que recaen sobre la contaminación del medio ambiente donde la finalidad extrafiscal es especialmente relevante, pues a parte de recaudar, tratan de proteger nuestro entorno. No obstante, el problema en estos casos es identificar el daño ambiental y su relación con el gravamen establecido, pues el tributo debe tener relación directa con el perjuicio que trata de evitarse. Asimismo, estos impuestos van acompañados de un segundo problema y es la falta de apreciación del principio de capacidad económica. Como se ha explicado anteriormente, el principio de capacidad económica es el criterio de reparto o distribución de la carga fiscal, sirviendo como fundamento a la tributación. En principio, no pueden establecerse tributos sobre actos que no sean una manifestación de la capacidad económica del sujeto. En el caso de los impuestos sobre el medio ambiente, no queda claro en todo caso que quien lleva a cabo actos contaminantes tenga capacidad económica⁴⁶.

En relación a este tipo de impuestos, nada exige que lo recaudado se reinvierta en la protección del medio ambiente. Sin embargo, ello resulta aconsejable, pues de esta forma, el efecto positivo es doble: por un lado, se intenta disuadir a los contribuyentes de llevar a cabo prácticas contaminantes, pues si lo hacen, deberán pagar el impuesto y, por el otro, las Administraciones recaudan para realizar actuaciones encaminadas a proteger el medio ambiente⁴⁷.

⁴⁴ Cascajero, M.Á., “La “tasa” fiscal sobre el juego que grava las máquinas recreativas “tipo B” y los recargos autonómicos sobre la misma”, *Nueva fiscalidad*, enero 2003, núm. 1.

⁴⁵ Institut d’Estadística de Catalunya, “Generalidad de Cataluña. Recaudación de Tributos” (disponible en <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=671&lang=es>; última consulta 15/02/2019).

⁴⁶ López Díaz, A., “Tributación medioambiental en España a nivel subcentral: CCAA y CCLL”, *Dereito*, noviembre 2013, pp. 225-244 (disponible en <http://www.usc.es/revistas/index.php/dereito/article/viewFile/1182/1547>; última consulta 25/02/2019).

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 239.

5.1 Impuestos propios aprobados por Cataluña

Cataluña es la Comunidad Autónoma que más recauda por impuestos propios, llegando hasta la cifra de 148,33 millones de euros en 2018, según previsiones del IDESCAT⁴⁸. Asimismo, Cataluña es la Comunidad que más impuestos y cánones propios ha aprobado.

De acuerdo con el capítulo III del estudio titulado “Tributación Autonómica. Medidas 2018”, elaborado por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, los impuestos propios aprobados por Cataluña son los siguientes: (i) gravamen de protección civil; (ii) impuesto sobre grandes establecimientos comerciales; (iii) impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos; (iv) impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial; (v) impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria; (vi) impuesto sobre las viviendas vacías; (vii) impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos; (viii) impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas; (ix) impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica; (x) impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas⁴⁹.

En la Tabla 2 se enumeran los impuestos propios aprobados por Cataluña, así como la recaudación de cada uno de ellos.

⁴⁸ Institut d’Estadística de Catalunya, “Generalidad de Cataluña. Recaudación de Tributos”, cit. pp.1.

⁴⁹ Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, “Impuestos propios”, 8 de febrero de 2019 (disponible en <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Cap%C3%ADtulo%20III%20Tributaci%C3%B3n%20Auton%C3%B3mica%202018%20v6.pdf>; última consulta 25/02/2019).

Tabla 2. *Enumeración de impuestos propios aprobados por Cataluña.*

IMPUESTO	CUANTÍA RECAUDADA EN 2017
Gravamen de protección civil	3.398,06 miles de euros
Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales	3.896,27 miles de euros
Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos	52.445,68 miles de euros
Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial	2.931,18 miles de euros
Impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria	922,89 miles de euros
Impuesto sobre las viviendas vacías	18.422,72 miles de euros
Impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos	7.404,51 miles de euros
Impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas	22.677,47 miles de euros
Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica	No disponible
Impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas	No disponible

Fuente: elaboración propia. Datos extraídos del Capítulo III del estudio “Tributación Autonómica. Medidas 2018”, elaborado por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local⁵⁰.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 9-38.

En relación con el Impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas, cabe señalar que éste fue aprobado por la Ley 6/2017, de 9 de mayo, del impuesto sobre los activos no productivos en las personas jurídicas. El Gobierno consideró que éste coincidía con el Impuesto sobre el Patrimonio, por lo que presentó un recurso de inconstitucionalidad ante el TC, argumentando que excedía los límites establecidos por la LOFCA en su artículo 6. En virtud del artículo 161 apartado 2 de la Constitución, los efectos de la Ley quedaron suspendidos. Mediante el Auto 163/2017⁵¹, de 28 de noviembre, se acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los artículos de la Ley 6/2017 que aprobaban la regulación del Impuesto. El TC argumenta su decisión indicando que, si bien es cierto que algunos aspectos del hecho imponible coinciden con el Impuesto sobre el Patrimonio debido a su posible afectación a personas físicas (a pesar del nombre del impuesto objeto de recurso), la vigencia del mismo no causa *perjuicios graves e irreparables al interés general estatal*⁵². Por el contrario, la suspensión del mismo, sí los ocasionaría a la hacienda autonómica. En consecuencia, mediante auto, opta por levantar la suspensión.

Cabe destacar que el Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica fue creado por la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono (en adelante, Ley 5/2017). Según el artículo 84 de la Ley mencionada, el tributo tiene un carácter esencialmente finalista, pues debe financiar a partes iguales el Fondo climático y el Fondo de patrimonio natural, en la línea de lo establecido en la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático⁵³. En los artículos 40 a 50 de la Ley 16/2017, se recoge toda la regulación relativa al Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica. El impuesto fue temporalmente suspendido debido a la interposición por el Presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad en relación a la Ley 16/2017. En el auto

⁵¹ Auto del Tribunal Constitucional de 28 de noviembre 163/2017.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono (BOE núm. 152, de 27 de junio de 2017).

36/2018, de 21 de marzo, el Tribunal Constitucional acordó mantener la suspensión de un determinado artículo de la ley mencionada, que no guarda relación con el Impuesto objeto de análisis, pero levantar la del resto de preceptos que fueron impugnados⁵⁴. En consecuencia, a finales de 2018, el Consejero de Territorio de la Generalitat anunció que el impuesto entraría en vigor en 2019. Es por ello que, pese a que el Impuesto fue aprobado en 2017, no existen datos de recaudación para dicho año ni para el ejercicio siguiente.

Dentro de los impuestos enumerados, destacan de forma especial, debido a las cantidades que la Comunidad Autónoma recauda por ellos, el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, el impuesto sobre bebidas azucaradas, el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, el impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos y el impuesto sobre viviendas vacías, tal y como podemos observar en la Tabla 2, presentada previamente. Es por ello que, a continuación, se va a proceder a efectuar un breve análisis de los cuatro impuestos mencionados.

A) Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos

El impuesto fue creado por la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.

Este impuesto grava la capacidad económica de las personas físicas que se pone de manifiesto con la estancia en los establecimientos sujetos al impuesto. Mediante este impuesto, se pretende internalizar las posibles externalidades que el turismo puede causar en aquellas zonas de alta concentración de turistas⁵⁵.

El sujeto pasivo del impuesto es toda aquella persona física o jurídica (a cuyo nombre se entrega la factura por la estancia de personas físicas) que realiza una estancia en cualquier

⁵⁴ Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo 36/2018.

⁵⁵ Agencia Tributaria de Catalunya, “Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos” (disponible en <https://atc.gencat.cat/es/tributs/ieet/>; última consulta 04/02/2019).

de los siguientes alojamientos turísticos: hoteles, hostales o pensiones, hoteles apartamento, apartamentos turísticos, establecimientos de turismo rural, campings y viviendas de uso turístico. Asimismo, también serán sujeto pasivo del impuesto todas aquellas personas que realicen una estancia en albergues de juventud y embarcaciones de crucero⁵⁶.

La tarifa del impuesto varía, en función de si la estancia se ha realizado en Barcelona o en otra zona de Cataluña. Sin embargo, determinadas estancias quedan exentas. Un ejemplo de exención son las que realice cualquier persona por motivos de salud, así como las de las personas que la acompañen y las realizadas por personas menores de 17 años.

La recaudación obtenida por este Impuesto se destinará a proyectos o actuaciones que persigan el objetivo general de promocionar en turismo sostenible en Cataluña, así como la conversión del sector turístico en un sector de alto valor añadido.

B) Impuesto sobre bebidas azucaradas

El Impuesto sobre bebidas azucaradas se regula en la Ley 5/2017.

El hecho imponible consiste en gravar el consumo de bebidas azucaradas envasadas, como consecuencia de los efectos que éstas tienen sobre la salud de la población. La finalidad extrafiscal es la de incentivar un cambio en los hábitos de consumo, tal y como recomienda la Organización Mundial de la Salud⁵⁷.

El sujeto pasivo del impuesto, en calidad de contribuyente, es la persona física o jurídica que suministra la bebida azucarada envasada al consumidor final del producto. Dicho contribuyente, está obligado a repercutir al consumidor final de la bebida el impuesto, encareciendo así su precio y colaborando al cambio de los hábitos de consumo. No

⁵⁶ Generalitat de Catalunya, “Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos en Cataluña” (disponible en http://empresa.gencat.cat/web/.content/20_turisme/allotjaments_i_establiments_turisticos/documents/arxiu/resum_practic_cas.pdf; última consulta 04/02/2019).

⁵⁷ Agencia Tributaria de Catalunya, “Impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas” (disponible en <https://atc.gencat.cat/es/tributs/ibee/>; última consulta 04/02/2019).

obstante, será el sustituto del contribuyente quien efectivamente tenga que ingresar el importe del Impuesto a Hacienda. El sustituto del contribuyente es aquel distribuidor residente en territorio español que suministra las bebidas azucaradas en el establecimiento que, posteriormente, las pondrá a disposición del consumidor.

De acuerdo con un estudio elaborado por dos investigadores de la Universitat Pompeu Fabra y de la Universidad de Barcelona, el consumo de las bebidas azucaradas que grava este impuesto se ha reducido en un 22%, desde que entró en vigor la Ley del Impuesto el 1 de mayo de 2017⁵⁸. Por tanto, podemos afirmar que, al menos a corto plazo, se está logrando la finalidad extrafiscal de este Impuesto.

C) Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales

La Ley que regula este Impuesto es la Ley 5/2017.

El hecho imponible de este Impuesto es el impacto medioambiental derivado de la utilización de grandes superficies con finalidades comerciales⁵⁹. Por lo tanto, este impuesto, además de la finalidad recaudatoria, tiene un fin extrafiscal. Por “grandes superficies”, se entienden espacios superiores a 2.500 metros cuadrados, en general.

Los sujetos pasivos del Impuesto son las personas físicas o jurídicas y también las entidades que, sin tener personalidad jurídica, constituyen una unidad económica o patrimonio separado susceptible de imposición definidas como obligados tributarios para la normativa tributaria general, que sean titulares de uno o más establecimientos sujetos al impuesto.

⁵⁸ Vall, J. y López-Casasnovas, G. (2018) “Impact of SBB taxes on consumption” [Working Paper #201804-110], Centre de Recerca en Economia i Salut i Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España.

⁵⁹ Agencia Tributaria de Cataluña, “Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales” (disponible en <https://atc.gencat.cat/es/tributs/igec/>; última consulta 04/02/2019).

D) Impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos

Al igual que el impuesto anterior, este tributo fue aprobado por la Ley 5/2017. Se regula en los artículos 51 a 68 de la misma.

De acuerdo con el artículo 54 de la Ley mencionada, este Impuesto tiene cuatro hechos imponibles, coincidiendo todos ellos en la generación de un riesgo relevante tanto para el medio ambiente como para las personas. Los hechos imponibles son los siguientes: (i) la elaboración de elementos radiotóxicos en centrales termonucleares; (ii) la manipulación y el transporte de materiales que contienen elementos radiotóxicos, incluidas las operaciones de carga y descarga y reconfiguración del núcleo de un reactor nuclear; (iii) la guarda transitoria de elementos radiotóxicos a la espera de la neutralización o del almacenaje definitivo; y (iv) la emisión de elementos radiotóxicos al medioambiente, ya sean emisiones rutinarias, accidentales o superiores a los niveles establecidos legalmente.

El sujeto pasivo de este impuesto son las personas físicas o jurídicas o entes sin personalidad que realicen el hecho imponible en cualquiera de las modalidades previamente enumeradas.

Este tributo, por tanto, sería un ejemplo de impuesto propio de la CCAA que tendente a fomentar la protección del medio ambiente. En consecuencia, cabe destacar la importante finalidad extrafiscal del impuesto objeto de análisis.

E) Impuesto sobre viviendas vacías

Este impuesto fue aprobado por la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012.

El hecho imponible de este impuesto, de acuerdo con el artículo 4 de la mencionada Ley⁶⁰, es la desocupación permanente de una vivienda, sin causa justificada, durante más de dos años.

⁶⁰ Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012 (BOE núm. 195, de 15 de agosto de 2015).

El sujeto pasivo del impuesto son las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías.

El fin extrafiscal de esta medida resulta evidente, ya que el derecho a la vivienda es un derecho constitucionalmente protegido y mediante el establecimiento del Impuesto, se trata de evitar que las personas jurídicas titulares de inmuebles los tengan vacíos. De esta forma, se intenta que haya más viviendas disponibles en el mercado, por lo que se pretende que disminuya el número de personas sin hogar.

6. Autonomía Financiera y Estabilidad Presupuestaria

A continuación, se desarrolla la autonomía financiera que la CE otorga a las Comunidades Autónomas. Asimismo, se explican los límites de gasto y de endeudamiento dentro de los cuales las CCAA deben operar para cumplir con el marco legal vigente. Posteriormente, se analiza la relación entre la autonomía financiera y la estabilidad presupuestaria.

6.1 Autonomía Financiera

El apartado 1 del artículo 156 de la Constitución enuncia que *las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias*.

La autonomía financiera supone el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de poder financiero, como requisito fundamental y necesario para poder asegurar su autonomía política, entendida como la capacidad para poder llevar a cabo políticas públicas en cuestiones de su competencia. Se refiere tanto a los gastos como a los ingresos, pues permite a los territorios autonómicos elaborar un sistema suficiente de recursos, a la vez que les otorga capacidad de decisión sobre el destino de sus ingresos, siempre dentro del marco de las competencias que le han sido atribuidas⁶¹. En consecuencia, está estrechamente vinculada con el sistema de financiación autonómica, de manera que no pueden entenderse aisladamente.

Según la Sentencia del TC de 30 de diciembre de 2000, la autonomía financiera está ligada a la suficiencia financiera, *por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente le han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 de la Constitución*⁶². En definitiva, de acuerdo con el TC, *la autonomía financiera*

⁶¹ Unidad Editorial Información Económica, “Principio de autonomía y suficiencia”, *Expansión* (disponible en <http://www.expansion.com/diccionario-juridico/principio-de-autonomia-y-suficiencia.html>; última consulta 15/02/2019).

⁶² Entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre 289/2000 (FJ 3).

*supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones*⁶³.

No obstante, la autonomía financiera tiene unos límites marcados, ya que en ningún caso autonomía equivale a soberanía. Entre dichos límites, destacan el principio de coordinación con la Hacienda estatal, la lealtad institucional, la instrumentalidad, la solidaridad, la unidad, la igualdad y la territorialidad⁶⁴. El principio de solidaridad y el de coordinación con la Hacienda estatal aparecen expresamente recogidos en el apartado 1 del artículo 156 de la CE, como límites a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

En relación con el primero de los principios limitativos de la autonomía financiera, podríamos definir el término “coordinar” como el establecimiento de un equilibrio justo entre las funciones de dos o más entes⁶⁵.

Por lo que respecta el principio de lealtad institucional, se considera que la cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas es esencial y, de hecho, es un soporte fundamental del funcionamiento del Estado autonómico. En consecuencia, las distintas Administraciones deben colaborar entre sí en el ejercicio de sus funciones⁶⁶.

El principio de instrumentalidad es tercer principio que restringe la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Cuando la Constitución otorga determinadas competencias a las Comunidades Autónomas, está implícitamente reconociendo que se les debe dotar de medios necesarios para poder llevarlas a cabo. Por tanto, y dado el carácter instrumental de los ingresos y de los gastos, si se concede a las Comunidades Autónomas autonomía para la gestión de sus intereses, se entenderá, de forma implícita, que tienen la misma autonomía para la recaudación de ingresos⁶⁷.

⁶³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre 179/1987 (FJ 2).

⁶⁴ López, A.M., “la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y el principio de autonomía política. Justificación de la Hacienda Autonómica”, *La Hacienda Autonómica: Una propuesta alternativa para la Comunidad Valenciana*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2009, pp. 59.

⁶⁵ López, A.M., cit., p. 60.

⁶⁶ López, A.M., cit. p. 68.

⁶⁷ López, A.M., cit. p. 70.

En cuanto al principio de solidaridad, la Constitución no lo configura como una solidaridad entre Comunidades Autónomas, sino entre todos los españoles. Precisamente un ejemplo de solidaridad es la existencia del Fondo de Compensación Interterritorial, previamente mencionado. Únicamente las Comunidades con un menor nivel de desarrollo económico van a ser beneficiarias de ese fondo. Este principio trata de evitar que unas Comunidades se beneficien a costa de otras⁶⁸. Por ello, tal y como hace el artículo 138 de la Constitución, cabe relacionar el principio de solidaridad con *el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español*. El principio de unidad está estrechamente relacionado con el de solidaridad. En concreto, nos referimos al principio de unidad de la estructura constitucional del Estado. No debe entenderse la unidad como contradicción de la autonomía, sino como complemento. El TC recalca la importancia de hacer compatibles esos dos principios en algunas de sus Sentencias⁶⁹. Cabe recalcar que, aunque los Estatutos de Autonomía reconozcan competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en cuestión, prevalecen las normas constitucionales que se las reconozcan al Estado. La unidad debe entenderse como la necesidad de colaboración entre Estado y Comunidad Autónoma.

Otro de los principios que limita la autonomía de las Comunidades Autónomas es el de igualdad. El artículo 139 de la Constitución consagra la igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos, independientemente de la parte del territorio en la que se encuentren. Asimismo, en esta idea insiste el apartado 2 del artículo 138 de la Constitución, según el cual las diferencias en los Estatutos de autonomía no deben dar lugar a privilegios económicos o sociales⁷⁰.

Por último, el último principio limitativo de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es el principio de territorialidad. En concreto, este principio constituiría un límite a la autonomía en materia tributaria⁷¹. El apartado 2 del artículo 6 de la LOFCA prohíbe que las Comunidades Autónomas establezcan tributos sobre hechos imposables que han sido gravados por el Estado.

⁶⁸ Lópaz, A.M., cit., p. 72-76.

⁶⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto 76/1983 (FJ 13).

⁷⁰ Lópaz, A.M., cit., p. 79-81.

⁷¹ Lópaz, A.M., cit., p. 82.

6.2 Estabilidad Presupuestaria

El artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁷² (en adelante, TFUE) es el que recoge las directrices que los países miembros deben seguir en materia de déficit público y de deuda pública, convirtiéndose en el fundamento del artículo 135 de nuestra Constitución. Es precisamente dicho precepto el que consagra, dentro de nuestro ordenamiento interno, el principio de estabilidad presupuestaria, señalando que *todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria*, lo cual incluye a las Comunidades Autónomas.

En desarrollo del artículo 135 de la Constitución, se aprobó en 2012 la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Dicha Ley, en su artículo 3, define la estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas como la *situación de equilibrio o superávit estructural*⁷³. Se entiende que se alcanza esta situación en aquellos casos en los que las Administraciones Públicas no incurran en déficit estructural, que es aquel ajustado al ciclo, sin incluir medidas excepcionales y temporales⁷⁴.

Sin embargo, el artículo 11 de la Ley prevé que Comunidades Autónomas y Estado incurran en déficit estructural en una serie de supuestos excepcionales, como son catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria, apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Asimismo, en estas situaciones debe aprobarse un plan de reequilibrio para lograr la corrección del déficit estructural.

Otra excepción a la prohibición del déficit estructural es la establecida en el apartado 2 del artículo 11 de la LOEPSF, que recoge que en caso de reformas estructurales con

⁷² Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones Consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa (DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010).

⁷³ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012).

⁷⁴ Ministerio de Hacienda, “LOEPSF: Principios generales” (disponible en <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LOEPSFprincipios.aspx>; última consulta 11/02/2019).

efectos presupuestarios a largo plazo, el conjunto de las Administraciones Públicas puedan alcanzar un déficit del 0,4% del PIB.

El déficit con el que Cataluña cerró el 2018 es -1.025 millones de euros, lo que equivale a un 0,44% de su PIB. Esta cifra es notablemente inferior al 5,42% de déficit, expresado como porcentaje del PIB de la región, que se alcanzó en 2011⁷⁵.

La regla de gasto está consagrada en el artículo 12 de la LOEPSF. Salvo excepciones, se indica que la variación del gasto atribuible a las Administraciones Públicas, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de la economía española en el medio plazo. De acuerdo con el Banco de España, esta tasa es del 1,5%⁷⁶.

Por otra parte, en el artículo 13 de la LOEPSF se establece que el volumen de deuda pública del total de Administraciones Públicas no podrá superar el límite del 60% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales. Asimismo, la Ley realiza un reparto de ese 60% de deuda entre las distintas Administraciones. La distribución es la siguiente: el 44% para la Administración central, el 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas y el 13% restante para las Corporaciones Locales. Además, a las Comunidades Autónomas se les impone un límite adicional: su deuda no podrá superar el 13% del Producto Interior Bruto regional. Cabe destacar que según el artículo 126 apartado 2 del TFUE, la Comisión será la encargada de supervisar el nivel de endeudamiento de los Estados miembros. Sin embargo, dicho órgano no tiene atribuida la competencia de control de los ratios de endeudamiento autonómicos.

Según el IDESCAT, el producto interior bruto nominal de Cataluña en 2017 fue de 215.525 millones de euros⁷⁷. Por tanto, en ningún caso su deuda pública podría superar el 13% de esa cifra, es decir, no podría ser superior a 28.018 millones de euros. Sin embargo, la deuda pública actual total de Cataluña alcanza los 78.506 millones de euros.

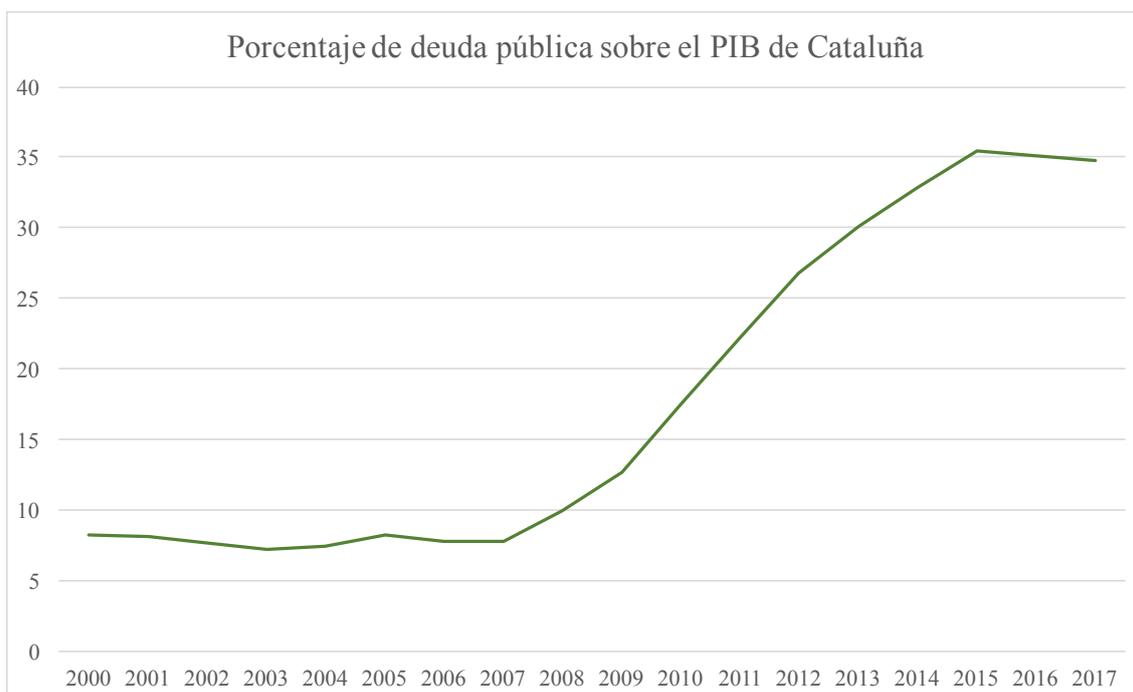
⁷⁵ Datos Macro, “Cataluña: evolución del déficit”, *Expansión* (disponible en <https://datosmacro.expansion.com/deficit/espana-comunidades-autonomas/cataluna>; última consulta 05/03/2019).

⁷⁶ Europa Press, 22 de mayo de 2018 (disponible en <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-banco-espana-preve-crecimiento-potencial-economia-espanola-inferior-15-medio-plazo-20180522130109.html>; última consulta 14/02/2019).

⁷⁷ Institut d’Estadística de Catalunya, “Producte interior brut. 2013-2017” (disponible en <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=354>; última consulta 15/02/2019).

Esta importe representa, aproximadamente, el 34% del PIB de la región⁷⁸. Según el IDESCAT, el nivel de deuda pública de Cataluña aumentó de manera progresiva entre los años 2007 y 2010 y dicho crecimiento empezó a ser más notable entre 2011 y 2014, tal y como se ve en Gráfico 1. Sin embargo, durante los tres últimos años, se ha ido reduciendo paulatinamente.

Gráfico 1. *Porcentaje de deuda pública sobre el PIB de Cataluña.*



Fuente: elaboración propia, a partir de datos extraídos de IDESCAT⁷⁹.

En consecuencia, Cataluña actualmente estaría incumpliendo la LOEPSF, pues su deuda pública está por encima del porcentaje máximo permitido por la Ley.

⁷⁸ Datos Macro, “Deuda Pública de Cataluña”, *Expansión* (disponible en <https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana-comunidades-autonomas/cataluna>; última consulta 15/02/2019).

⁷⁹ Institut d’Estadística de Catalunya, “Deuda pública respecto al PIB” (disponible en <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=ue&n=10137&lang=es>; última consulta 15/02/2019).

6.3 Relación entre el principio de Autonomía Financiera y el de Estabilidad Presupuestaria

Podría considerarse que la LOEPSF interfiere con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, al fijar determinados límites de gasto que éstas no pueden sobrepasar. Por tanto, de alguna manera se estaría impidiendo que dichos territorios realicen los gastos que consideren en materias de su competencia.

El TC se ha pronunciado sobre la relación del principio de estabilidad presupuestaria y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Cataluña promovió un recurso de inconstitucionalidad frente a diversos artículos de la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001, ambas sobre Estabilidad Presupuestaria, que dio lugar a la STC 134/2011. Cabe destacar que en la actualidad, ambas leyes se están derogadas, pero algunos de los preceptos sobre los que la sentencia analizó su constitucionalidad siguen vigentes en nuestro ordenamiento, pues han sido integrados en otras leyes. Se planteó la posible extralimitación de competencias competida por el legislador estatal, por haber ido más allá de lo establecido por la normativa europea, al imponer el déficit cero, tal y como se ha explicado previamente, y por vulnerar la autonomía financiera de las CCAA.

Sin embargo, de acuerdo con el TC⁸⁰, *la Constitución prevé que las respectivas competencias del Estado han de ejercerse en un marco de coordinación y cooperación determinado que conlleva límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, límites que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a la que aquélla remite.*

Además, si bien el Alto Tribunal reconoce que el cumplimiento de los objetivos de déficit por parte de cada Administración pública afecta a la autonomía de los territorios autonómicos, se deben considerar legítimas y amparadas por la Constitución, pues se dirigen a la corrección de desviaciones presupuestarias y a la consecución de un objetivo colectivamente asumido⁸¹. Cabe destacar que el Estado puede ampararse en el artículo 149.1.13^a de la Constitución que le otorga competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

⁸⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio 134/2011 (FJ 10).

⁸¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre 215/2014 (FJ 4).

7. *Propuestas para mejorar la financiación de Cataluña*

Para mejorar las Cuentas Anuales de Cataluña y, en consecuencia, optimizar su financiación, deben analizarse dos aspectos fundamentales de las mismas: los ingresos y los gastos. Perfeccionar la financiación no implica únicamente aumentar los ingresos, sino disminuir o controlar los gastos.

Tal y como se ha indicado en el apartado anterior, Cataluña actualmente supera los límites de deuda pública permitidos por la LOEPSF, por lo que un mayor endeudamiento no resultaría la solución más idónea para mejorar su financiación. Además, cabe destacar que ello conllevaría un aumento del déficit, que no es el fin deseado.

Resulta imprescindible subrayar la importancia de dar a las Comunidades Autónomas una mayor autonomía para controlar y recaudar sus fuentes de financiación, pero también exigirles una mayor responsabilidad sobre sus gastos. Si necesitan aumentar su volumen de recursos, deberán someterse al coste político de solicitárselos a sus ciudadanos⁸². El objetivo de ello sería que el voto autonómico actúe como mecanismo de disciplina fiscal.

A continuación, se presentan una serie de propuestas que buscan mejorar la financiación de Cataluña sin aumentar la deuda pública, pues se centran en reducir el gasto.

En primer lugar, un tema importante a analizar es la duplicidad de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En España, debido al sistema de autonomías, tenemos abundante duplicidad de gastos⁸³.

Algunos ejemplos de las importantes cuantías que Cataluña destina a satisfacer necesidades ya cubiertas por el Estado son: (i) **radiotelevisión pública**. Cataluña, seguida de Andalucía, es precisamente la Comunidad Autónoma que más dinero reserva a esta materia. En concreto, en sus presupuestos de 2017, la Generalitat aprobó un

⁸² Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), “Decálogo de S’Agaró para la reforma del sistema de financiación autonómica” (disponible en <http://sagaro.fedea.net/docs/SAGARO201612-decalogo.pdf>; última consulta 21/02/2019).

⁸³ Pérez, R., “El precio de un Estado “clonado”: más de 1.500 millones en entes duplicados”, *ABC*, 26 de agosto de 2013 (disponible en <https://www.abc.es/espana/20130826/abci-duplicidad-administraciones-publicas-201308251934.html>; última consulta 26/11/2018).

presupuesto anual de 236,2 millones de euros para TV3 y Catalunya Ràdio. A esa elevada cantidad, hay que sumar un aval de 74,7 millones para que TV3 afronte pagos a la Agencia Tributaria. De este modo, en total, en 2017 Cataluña dedicó 311 millones de euros a la radiotelevisión pública; (ii) **defensores del pueblo**. Según los presupuestos de las Cortes Generales de 2018, de las que el defensor del pueblo es Alto Comisionado, el presupuesto estatal anual para 2018 es de 14.875.900 euros. Resulta oportuno indicar que los presupuestos de las Cortes Generales han sido prorrogados para 2019, por lo que este año, el importe que se destinará a financiar dicha institución es el mismo⁸⁴. Son muchas las Comunidades Autónomas que tienen sus propios defensores del pueblo, como es el caso de Cataluña. Solo esta Comunidad Autónoma, en 2018, dedicará 6.281.093 euros a la oficina del defensor del pueblo⁸⁵; (iii) **Consejos económicos**. El Estado tiene su propio Consejo Económico y Social, al que ha dotado en 2018 con más de 8 millones de euros⁸⁶. Cataluña, por su parte, al igual que otras CCAA, también tiene su propio Consejo económico al que dota con más de 2 millones de euros en su presupuesto de 2017⁸⁷; y (iv) **Estadística**. Todas las Comunidades Autónomas tienen sus propios servicios de estadística, que conviven con el Instituto Nacional de Estadística (INE). Cataluña, en su centro de estadística (IDESCAT), invierte aproximadamente 7 millones de euros anuales⁸⁸.

Las funciones de los órganos estatales mencionados son, esencialmente, las mismas que ofrecen los órganos autonómicos.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 148 apartado 1 3º de la Constitución Española, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de vivienda. Actualmente, todas las Comunidades Autónomas tienen competencia en esta materia, a la cual dedican abundantes recursos económicos. En el caso de Cataluña, las

⁸⁴ Defensor del pueblo, “Presupuesto” (disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-economica-presupuestaria-y-contractual/presupuestos/>; última consulta 05/03/2019).

⁸⁵ Síndic, “Pressupost Síndic 2018” (disponible en <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=472>; última consulta 26/11/2018).

⁸⁶ CES, Consejo Económico y Social de España, “Información económica, presupuestaria y estadística: 2018” (disponible en <http://www.ces.es/inf-economica>; última consulta 26/11/2018).

⁸⁷ Departament de la Vicepresidència i d’Economia i Hisenda, “Pressupostos de la Generalitat de Catalunya” (disponible en <https://www.parlament.cat/document/antecedents/182437.pdf>; última consulta 3/02/2019).

⁸⁸ Institut d’Estadística de Catalunya, (disponible en <https://www.idescat.cat/institut/idescat/memoria/2017/cap11.html#a11.3>; última consulta 27/11/2018).

transferencias corrientes realizadas a favor de la Agencia de la Vivienda son de más de 115 millones de euros⁸⁹. El Estado, por su parte, ha creado la Secretaría General de Vivienda, dentro del Ministerio de Fomento, que realiza diversas funciones contenidas en el Plan Estatal de Vivienda 2018- 2021. Algunos objetivos del plan estatal, a los que el Estado está destinando recursos, son idénticos a los de la Consejería de vivienda de Cataluña. Ejemplo de ello son las ayudas a los jóvenes para el pago del alquiler⁹⁰.

En conclusión, la duplicidad de competencias tiene un impacto directo en el aumento del gasto público, pues para realizar las mismas funciones, se destina un presupuesto muy superior al necesario. Este problema tiene dos posibles soluciones. Por un lado, se podrían suprimir los órganos autonómicos. Por el otro, en caso de que éstos se consideren necesarios, eliminar el órgano estatal, evitando así la duplicidad de competencias, que en todo caso conlleva un mayor gasto público del que resulta idóneo para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

En segundo lugar, otra política que podría llevarse a cabo para mejorar la situación financiera de Cataluña es evitar el exceso de funcionarios.

De acuerdo con el Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, publicado en enero de 2018, Cataluña tiene 174.116 trabajadores pertenecientes a la administración autonómica, además de 26.597 trabajadores públicos en universidades⁹¹. Según el mismo estudio de enero de 2007, Cataluña tenía, en aquel momento, 147.793 empleados en la administración autonómica y 6.847 trabajadores públicos en universidades⁹². Ello supone que los empleados autonómicos han aumentado un cerca de un 18%. Por su parte, el número de empleados públicos en universidades se

⁸⁹ Institut d'Estadística de Catalunya, "Recursos i organització" (disponible en <https://www.idescat.cat/institut/idescat/memoria/2017/cap11.html#a11.3>; última consulta 27/11/2018).

⁹⁰ Ministerio de Fomento, "Plan Estatal de Vivienda 2018-2021" (disponible en <https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/objetivos>; última consulta 27/11/2018).

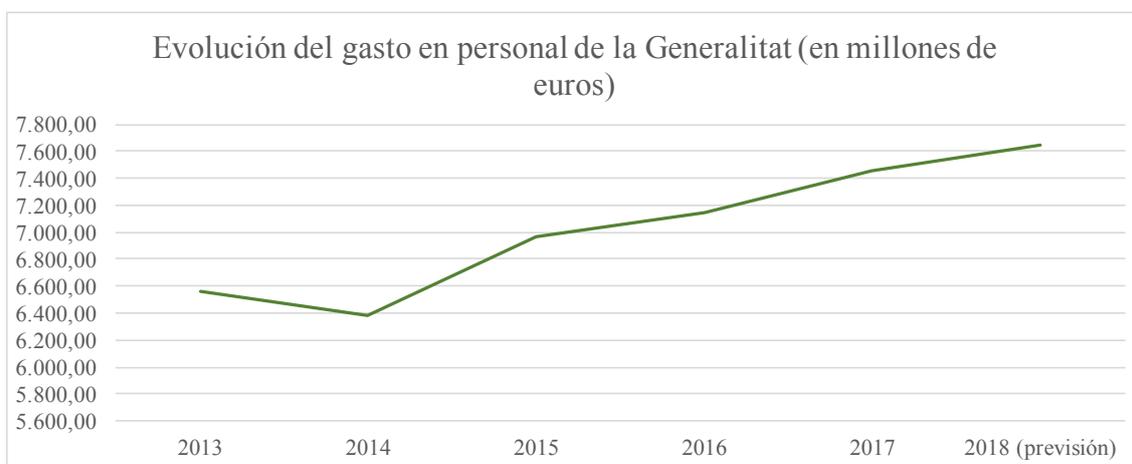
⁹¹ Ministerio de Hacienda, "Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Enero 2018" (disponible en http://www.hacienda.gob.es/CDI/empleo_publico/boletin_rcp/bol_semestral_201801_completo.pdf; última consulta 27/11/2018).

⁹² Ministerio de Hacienda, "Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Enero 2007" (disponible en http://www.hacienda.gob.es/CDI/empleo_publico/boletin_rcp/extracto%20enero%202007.pdf; última consulta 27/11/2018).

ha multiplicado por cuatro en 11 años. Según el IDESCAT⁹³, la cifra de población en Cataluña a 1 de enero de 2007 era de 7.146.734, mientras que en la misma fecha de 2018, ésta era de 7.534.813. Los datos indicados muestran que, mientras la población únicamente se ha incrementado en un 5,4%, la cifra de empleados públicos de la administración autonómica se ha incrementado un 18% y la de empleados públicos en universidades, se ha multiplicado por 4. Por tanto, a la vista de los datos presentados, la tasa de crecimiento de empleados públicos autonómicos es muy superior a la de la población. Además, cabe destacar que este incremento posiblemente carezca de sentido, debido al aumento de la digitalización de muchos de los procedimientos, como por ejemplo, el hecho de que actualmente, los alumnos se matriculan de forma electrónica.

En lo que respecta al gasto de personal, éste se ha incrementado cerca de un 17% en los últimos 6 años, tal y como muestra el Gráfico 2. En 2018, el gasto de personal previsto alcanza los 7.646,3 millones de euros.

Gráfico 2. *Evolución del gasto en personal de la Generalitat*



Fuente: elaboración propia, a partir de datos extraídos de ABC, a partir de datos de la Generalitat de Cataluña⁹⁴.

⁹³ Institut d'Estadística de Catalunya, "Cifras de Población" (disponible en <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=anuals&n=10328&lang=es>; última consulta 27/11/2018).

⁹⁴ Pérez, R., "Torra ha engordado la Generalitat con 1.000 empleados más en solo seis meses", *ABC*, 25 de noviembre de 2018.

La consecuencia del aumento de gasto en personal de la Generalitat es un incremento en los costes fijos a satisfacer a final de mes. A su vez, ello tiene una doble repercusión. Por un lado, la cantidad para satisfacer otros gastos sociales o llevar a cabo distintas políticas, es menor. Por el otro, si se decide optar por la ausencia de recortes, se deberá acudir a la deuda pública para financiar los gastos, lo cual deriva en un incumplimiento de las reglas establecidas en la LOEPSF.

En definitiva, las dos vías principales para reducir los gastos de Cataluña son, en primer lugar, eliminar la duplicidad de competencias, con el fin de reducir el importe destinado a servicios que actualmente son prestados tanto por el Estado como por la Generalitat y, en segundo lugar, disminuir el gasto de personal, pues el aumento en número de funcionarios ha sido significativamente superior al de habitantes.

A continuación, se analizan distintas propuestas que tienen como fin último aumentar los ingresos de las Comunidades Autónomas, en concreto, de Cataluña.

Se podría plantear la cesión a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre Sociedades, al igual que sucede con parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. No obstante, la Comisión Europea ha argumentado que ello podría no ser una buena idea, al poder resultar problemático para las empresas la existencia de tipos diferenciados en cada una de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se alteraría la libre competencia y el principio de igualdad, pues las CCAA tratarían de atraer el mayor número de empresas a su territorio bajando el tipo nominal del Impuesto sobre Sociedades.

Al no poder ceder el Impuesto sobre Sociedades, para aumentar los ingresos de las CCAA en general y de Cataluña en particular, cabría la posibilidad de ceder de forma colegiada a todas ellas parte de la competencia normativa sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido, así como una mayor parte de la recaudación. Esta competencia podría ser ejercida mediante un organismo multilateral, de cara a minimizar la incidencia sobre la competencia y evitar comportamientos fraudulentos por parte de los consumidores⁹⁵. A

⁹⁵ De la Fuente, Á., “Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”. *Instituto de Análisis Económico (CSIC)* (disponible en

fin de evitar el reparto del Impuesto por territorios, es decir, determinando donde se consume cada bien y el IVA asociado a los mismos, lo cual podría resultar complicado, se ha propuesto utilizar todo lo recaudado para financiar el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Dicho Fondo, explicado previamente, se financia a partir de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas y con una contribución directa del Estado. Con esta modificación, podría eliminarse la contribución del Estado quedando, por tanto, el Fondo de Garantía financiado por la recaudación íntegra del tramo autonómico del IVA aumentado. Asimismo, para dotar al Fondo de los recursos necesarios, debería complementarse con parte de la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas⁹⁶.

Algunos autores cuestionan la abundancia de Fondos de financiación autonómica y proponen su sustitución por un único fondo de nivelación vertical⁹⁷. Los actuales Fondos contemplados en la LOFCA plantean problemas de actualización de los criterios. De hecho, por ejemplo, en el artículo 13 de la LOFCA se establecen las tres únicas causas por las cuales podrá ser revisado el Fondo de Suficiencia. Dichas causas son muy limitadas y no atienden realmente a las nuevas necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas⁹⁸.

Por tanto, Ángel de la Fuente propone el siguiente mecanismo de nivelación vertical: en primer lugar, cogemos la financiación de cada Comunidad, posterior a la aplicación del Fondo de Garantía, medida en euros por habitante ajustado. A continuación, se calcula la diferencia entre la financiación de esa concreta Comunidad Autónoma y la comunidad mejor financiada, que es la Comunidad de Madrid, medida en términos de habitante ajustado. Si multiplicamos la diferencia hallada por la población ajustada, se obtiene el total necesario para igualar a cada CCAA con Madrid, en términos de financiación por habitante ajustado, en millones de euros. Si sumamos el conjunto de las diferencias de financiación entre cada CCAA y la Comunidad de Madrid, hallaremos el importe total necesario para igualar cada una de las regiones con la comunidad mejor financiada.

<http://www.iae.csic.es/investigadorsMaterial/a13202105914archivoPdf6419.pdf>; última consulta 21/02/2019).

⁹⁶ Monés, M.A., Balletbò, A., y de la Fuente, Á., “Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones”. (Disponible en <https://www.fedea.net/sagaro/docs/resumen-sagaro.pdf>; última consulta 21/02/2019).

⁹⁷ De la Fuente, Á., pp. 9.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 9.

Actualmente, dicha suma, quedaría por encima del importe que se distribuye a las Comunidades Autónomas por el Fondo de Suficiencia, el de Cooperación y el de Competitividad. Sin embargo, con este mecanismo, la brecha entre territorios se reduciría de forma considerable. Para hacer un reparto equitativo, dividiríamos el importe total repartido por los tres fondos mencionados entre todas las Comunidades Autónomas entre el sumatorio total de financiación necesaria para igualar a cada región con Madrid. Una vez hallado el porcentaje, lo multiplicaríamos por la cantidad necesaria para igualar a la Comunidad Autónoma concreta con la mejor financiada y el resultado, lo dividimos entre la población ajustada. De esta forma, podemos hallar la transferencia factible de nivelación vertical por habitante ajustado⁹⁹.

El Fondo de Garantía, principal mecanismo de nivelación horizontal, es decir, entre territorios, de nuestro sistema funciona de forma satisfactoria¹⁰⁰. En consecuencia, no resulta recomendable realizar cambios sustanciales en el mismo. Sin embargo, es cierto que las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas podrían revisarse y calcularse de forma distinta, añadiendo criterios adicionales a los meramente demográficos y geográficos. Si bien estos criterios son fáciles de determinar y el coste para hallarlos es reducido, resultaría conveniente añadir diversos costes fijos. Algunos costes que podrían tenerse en cuenta son, por ejemplo, los necesarios para llevar a cabo tareas de autogobierno y los correspondientes a diversos servicios prestados por las Comunidades Autónomas, como es el caso de la sanidad. Asimismo, resultaría favorable añadir una variable que fuese la renta per cápita en la Comunidad Autónoma por tener un impacto directo en la necesidad de inversión por parte de las mismas en servicios públicos que también son prestados por el sector privado¹⁰¹.

Resumiendo, respecto a los fondos de nivelación vertical, se podría proponer la eliminación de los Fondos actuales y su sustitución por un mecanismo único con el fin de alinear las necesidades de gasto de las CCAA, como consecuencia de las competencias asumidas, y los ingresos entre los distintos niveles de gobierno¹⁰². Para el cálculo del importe a percibir por las CCAA, se tendría en cuenta la cantidad que actualmente se

⁹⁹ De la Fuente, Á., pp. 10

¹⁰⁰ De la Fuente, Á., pp. 11

¹⁰¹ De la Fuente, Á., pp. 12

¹⁰² Bosch, N., cit., pp. 75

transfiere al Fondo de Suficiencia, al Fondo de Competitividad y al de Cooperación. La nueva cantidad a percibir entre todas las CCAA no podría ser mayor que la suma de éstas pues, de serlo, se podría incurrir en un aumento del déficit estatal. Finalmente, para averiguar la cuantía total que le correspondería a cada Comunidad Autónoma, se tendría que dividir el importe satisfecho por el Estado a la totalidad de los Fondos mencionados entre la cuantía que represente la suma total de las diferencias necesarias para igualar a cada CCAA con la mejor financiada, que es la Comunidad de Madrid. El resultado, en forma de porcentaje, se multiplicaría por la cantidad necesaria por la CCAA concreta, en nuestro caso, Cataluña, y se dividiría entre el porcentaje de población ajustada. La cifra resultante sería el importe que le correspondería a cada CCAA por este mecanismo para favorecer la nivelación vertical en términos de habitante ajustado. En cuanto al principal fondo de nivelación horizontal, al funcionar éste de forma correcta, únicamente se podría mejorar introduciendo nuevas variables para precisar las necesidades de gasto de cada CCAA.

Las Comunidades Autónomas tienen cierta competencia normativa en el IRPF, pudiendo, por ejemplo, establecer determinadas deducciones. Por ello, podrían establecer la deducibilidad de gastos satisfechos como consecuencia del uso de mutuas sanitarias y colegios privados o concertados en el IRPF. Esta medida conllevaría una disminución del gasto público generado por la financiación de la sanidad y la educación pública.

Si bien es cierto que con la medida enunciada se recaudaría algo menos por IRPF, se trataría de un incentivo para que las familias utilicen en mayor cantidad servicios privados, en lugar de los públicos, que tienen un elevado coste para la Administración.

En concreto, en relación con la educación, según el informe Datos y Cifras del Curso escolar 2018/2019, elaborado por el Ministerio de Educación, un alumno que empiece el colegio a los 3 años y termine realizando un grado en la universidad, costaría de media al año 7.019€. Los años más baratos son los de primaria, costando aproximadamente 5.692,6€ por alumno y los más caros, los correspondientes a la educación universitaria, donde cada alumno cuesta, aproximadamente, 9.684€ al año¹⁰³.

¹⁰³ Ministerio de Educación, “Datos y cifras: curso escolar 2018/2019” (disponible en <http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano->

En lo que respecta la sanidad, cada día en urgencias cuesta, de media, 1.000 euros por paciente, mientras que estar en planta, aproximadamente, unos 300. Por su parte, el coste de las operaciones es diverso y va desde los 3.500 de una operación de rodilla hasta los 90.276 para cuidar de un neonato de menos de 750 gramos de peso al nacer¹⁰⁴.

La sanidad y la educación son, por tanto, dos importantes partidas de gasto para las Comunidades Autónomas. Si se consiguiese reducir el volumen de usuarios en instituciones médicas o colegios públicos, se conseguiría reducir el déficit. Parece coherente beneficiar a aquellos que utilizan medios privados y que, en consecuencia, ahorran importantes cantidades de dinero público a las Comunidades Autónomas, mediante deducciones en el IRPF. La medida busca, asimismo, incrementar el volumen de usuarios de los servicios privados.

Algunos padres cuyos hijos acudían a centros concertados, se deducían los importes abonados a colegios o fundaciones de educación como donativo, ya que el pago no es obligatorio. Si una familia hubiese satisfecho 1.000€ a un colegio privado o concertado y se lo dedujera su declaración del IRPF, podría deducirse, aproximadamente 367 euros al año. Sin embargo, la actual ministra de Hacienda, ha insistido en que esos supuestos donativos no son deducibles por existir una contraprestación¹⁰⁵.

En Cataluña actualmente existen deducciones por donaciones que se realicen a favor de entidades que fomenten el uso de la lengua catalana, como por ejemplo, las hechas al Instituto de Estudios Catalanes así como a otras entidades que tengan por finalidad el fomento de la misma. No obstante, no son deducibles las cuotas satisfechas a favor de colegios concertados o privados, por lo que no existe mecanismo alguno de potenciación del uso de los servicios privados que tanto dinero pueden ahorrar al Estado. La deducción debería alcanzar también a la educación universitaria, pues como se ha determinado, es la que más dinero cuesta, de media, a las arcas públicas.

mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Datosycifras1819esp.pdf; última consulta 23/02/2019).

¹⁰⁴ Zuñil, M., “70.000 un transplante de pulmón, 4.000 la cesárea... ¿Cuánto nos cuesta la sanidad?”, *El Confidencial*, 29 de enero de 2018 (disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2018-01-29/coste-operaciones-medicas-hospital_1512125/; última consulta 23/02/2019).

¹⁰⁵ Moreno, D., “Todas las claves sobre las deducciones de las cuotas de los colegios concertados: ¿son ilegales?”, *20 Minutos*, 7 de febrero de 2019 (disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/3556451/0/deducciones-irpf-cuotas-colegios-concertados-hacienda-agencia-tributaria-claves/>; última consulta 23/02/2019).

En cuanto a la sanidad, a parte de establecer deducciones por el uso de mutuas privadas, también podría utilizarse algún sistema de copago de los medicamentos, en función de la renta del adquirente de los mismos. Actualmente, en virtud de las medidas aprobadas por el Gobierno español y publicadas en el Real Decreto Ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, los límites de pago son los establecidos en la Tabla 3 para pensionistas y en la Tabla 4 para asegurados en activo¹⁰⁶.

Tabla 3. *Copago sanitario de los medicamentos para asegurados pensionistas*

Asegurados pensionistas	Aportación sobre el PVP	Cantidad máxima que debe pagarse
Rentas inferiores a 18.000€ al año	10%	8,23€ al mes
Rentas entre 18.000 y 100.000€ al año	10%	18,52€ al mes
Rentas a partir de 100.000€ al año	60%	61,75€ al mes
Colectivos exentos de aportación	0%	-

Fuente: elaboración propia. Datos extraídos de CatSalut (Servicio Catalán de la Salud).

Tabla 4. *Copago sanitario de los medicamentos para asegurados en activo*

Asegurados en activo	Aportación sobre el PVP
Rentas inferiores a 18.000€ al año	40%
Rentas entre 18.000 y 100.000€ al año	50%
Rentas a partir de 100.000€ al año	60%
Colectivos exentos de aportación	0%

Fuente: elaboración propia. Datos extraídos de CatSalut (Servicio Catalán de la Salud).

¹⁰⁶ CatSalut. Servicio Catalán de la Salud, “El nuevo modelo de copago” (disponible en <http://catsalut.gencat.cat/es/serveis-sanitaris/atencio-farmaceutica/medicaments-altres-productes/financament-public-medicaments/nou-model-copagament/>; última consulta 23/02/2019).

No parece razonable que las rentas superiores a 100.000€, que son rentas elevadas, paguen únicamente el 60% de los medicamentos y, en el caso de los pensionistas, con un límite máximo de 61,75€ al mes.

El volumen de deuda pública de Cataluña, como se ha expuesto previamente, es muy superior al límite permitido por la norma. Por tanto, una forma de reducir el endeudamiento, sería dejar de financiar los medicamentos a las rentas más altas, eliminando el límite máximo mensual de 61,75€ al mes, en el caso de los asegurados pensionistas y haciendo que, tanto pensionistas como personas en activo con tales rentas, satisfagan el 100% del precio de venta de los medicamentos. En lugar de 3 intervalos, podrían realizarse 4 o 5, pues la diferencia entre 18.000€ y 100.000€ es demasiado elevada como para tratar a esas personas por igual. En virtud del principio de capacidad económica, aquellos que más tienen deberían satisfacer un mayor porcentaje del coste de los medicamentos. Asimismo, no parece razonable tratar de manera distinta a una persona con una renta baja pero en activo que a un pensionista. Si bien es cierto que los pensionistas hacen un mayor uso de este tipo de servicios, por lo que su gasto mensual, de media, es mayor, hay que tener en cuenta que la población en activo tiene un mayor número de gastos (pues puede tener hijos a su cargo u otras obligaciones). Por tanto, no se le debe perjudicar frente a los pensionistas quienes, además, tienen garantizada una pensión mensual estable. Introduciendo los cambios mencionados, por ejemplo, podrían establecerse los límites de pago de acuerdo con lo propuesto en la Tabla 5.

Tabla 5. *Propuesta de copago de medicamentos para asegurados pensionistas y en activo*

Asegurados pensionistas y en activo	Aportación sobre el PVP	Cantidad máxima que debe pagarse
Rentas inferiores a 18.000€ al año	10%	8,23€ al mes
Rentas entre 18.000 y 50.000€ al año	15%	18,52€ al mes
Rentas entre 50.000 y 100.000 al año	50%	Sin límite
Rentas a partir de 100.000€ al año	60%	Sin límite
Colectivos exentos de aportación	0%	-

Fuente: elaboración propia.

El problema de esta propuesta es que este tipo de medidas se fijan por decreto ley, tras ser discutidas en un organismo multilateral llamado el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en el que el Estado cuenta con la mitad de los votos y, por tanto, tiene garantizada la mayoría en todas las votaciones. Por tanto, antes de introducir estas medidas, Cataluña debería llegar a un acuerdo con el Estado y con el resto de Comunidades Autónomas para que pueda salir adelante. Sin embargo, en la línea de lo expuesto previamente en este mismo apartado, quizás podrían otorgarse mayores competencias a las Comunidades Autónomas en los ingresos sobre materias de su competencia, como es el caso de la sanidad, en virtud del artículo 148 de la Constitución. Asimismo, posiblemente se les debería dejar una mayor autonomía para decidir qué gastos financian a sus ciudadanos. Por supuesto, estas medidas deberían ser controladas por el Estado de forma que no quedase lesionado el principio de igualdad, pero es cuestionable si deberían ser directamente impuestas por el mismo. A su vez, habría un control adicional sobre este tipo de políticas, que es el realizado por los ciudadanos a sus gobernantes en las urnas. Las Comunidades Autónomas, al pagar un mayor precio político en relación al aumento de los ingresos, tendrán más cuidado a la hora de incrementar el gasto.

Otra importante fuente de ingresos para Cataluña podría ser la correspondiente a las tasas de puertos y aeropuertos.

Cataluña aprobó la Ley 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias, por la cual se otorga a la Comunidad Autónoma competencia sobre aquellas infraestructuras que carezcan de la calificación de interés general situadas en su territorio, tal y como dice el artículo 3 de la mencionada Ley¹⁰⁷. En virtud del artículo 149.1.20 de la Constitución, es el Estado quien tiene la competencia exclusiva sobre el control del espacio aéreo, el tránsito y el transporte aéreo, los aeropuertos de interés general, el servicio meteorológico y la matriculación de aeronaves. Se consideran aeropuertos de interés general el aeropuerto de Barcelona – El Prat, el aeropuerto de Reus, el aeropuerto de Girona y el aeropuerto de Sabadell¹⁰⁸. Por tanto, el único aeropuerto sobre el cual la Generalitat podría tener competencia en virtud de la Ley 14/2009 es el de Lérida.

Actualmente, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (en adelante, AENA), que gestiona 47 aeropuertos españoles, entre los que destaca Barcelona – El Prat, cobra unas tasas por el uso de las pistas, por el uso de pasarelas telescópicas y por los servicios de tránsito aéreo, entre otras¹⁰⁹. Esas tasas deben ser aprobadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), quien controla se se ajusten a la legalidad. Por tanto, actualmente, es la CNMC, a propuesta de AENA, quien fija las tarifas¹¹⁰. Sin embargo, ello podría modificarse y que fuese la Generalitat quien, para obtener fondos adicionales, recaudase los importes correspondientes a las tasas mencionadas. No se estima conveniente modificar el proceso de aprobación de las cuantías pues resulta necesario que un regulador, la CNMC en este caso, las controle de forma efectiva. El artículo 3 de la Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, prohíbe la discriminación entre los usuarios de los aeropuertos. Resulta, por tanto, imprescindible la existencia de un regulador nacional que vele por el cumplimiento

¹⁰⁷ Ley 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias (BOE núm. 198, de 17 de agosto de 2009).

¹⁰⁸ Real Decreto 1150/2011, de 29 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles (BOE núm. 209, de 31 de agosto de 2011).

¹⁰⁹ AENA, “Guía de Tarifas 2019. Edición Febrero” (disponible en <http://www.aena.es/csee/ccurl/684/377/Guia-de-tarifas-Aena-2019-Ed2.pdf>; última consulta 24/02/2019).

¹¹⁰ Ramón, C., “Cómo se deciden las tasas aeroportuarias”, 4 de marzo de 2014 (disponible en <https://blog.cnmc.es/2014/03/04/como-se-deciden-las-tasas-aeroportuarias/>; última consulta 24/02/2019).

de la igualdad en materia de tasas aeroportuarias, impidiendo así que quede al libre albedrío de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, dado que Cataluña necesita reducir de forma sustancial la deuda pública y mantener los datos actuales en términos de déficit, sí podrían convertirse las tasas aeroportuarias de los principales aeropuertos en un recurso adicional de financiación.

Respecto a los puertos, cabe destacar, en primer lugar, que el artículo 9.15 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de puertos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20 de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva en relación a los puertos de interés general. Corresponde a la Generalitat la potestad de ejecución de la legislación estatal con relación a los puertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.8 del Estatuto de Autonomía¹¹¹. La Ley de Puertos de Cataluña determina en su artículo 1 que no es de aplicación a los puertos marítimos del litoral catalán que sean de interés general¹¹². Cataluña tiene actualmente dos puertos calificados como puertos de interés general: el de Barcelona y el de Tarragona¹¹³. Por tanto, a esos dos puertos se les aplica la Ley Estatal, es decir, el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Según el artículo 26 apartado k) del Real Decreto Legislativo 2/2011, es una función de las Autoridades Portuarias el *aprobar libremente las tarifas por los servicios comerciales que presten, así como proceder a su aplicación y recaudación*¹¹⁴. Asimismo, según el apartado m) del mismo artículo, les corresponde recaudar las tasas por las concesiones y autorizaciones otorgadas¹¹⁵.

La Autoridad Portuaria es un tipo de organismo público adscrito al Ministerio de Fomento. Actualmente, existen 28 autoridades portuarias que gestionan los puertos españoles. En el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Barcelona, hay representación de la Administración general del Estado, de la Generalitat de Cataluña y

¹¹¹ Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña (BOE núm. 127, de 28 de mayo de 1998).

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Fernández-Quirós, T., López, J. *et al.* “Guía sobre Legislación Portuaria”, *Actualidad Jurídica Uribe Menéndez* (disponible en https://www.uria.com/documentos/publicaciones/3794/documento/guia_Portuaria_UM.pdf?id=4576; última consulta 24/02/2019).

¹¹⁴ Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE núm. 253, de 20 de octubre de 2011).

¹¹⁵ *Ibidem*.

de los municipios en cuyo término municipal está localizado la zona de servicio del Puerto, es decir, de Barcelona y del Prat de Llobregat. Asimismo, están representados otros órganos, como son las cámaras de comercio y organizaciones empresariales y sindicales del ámbito portuario¹¹⁶. Por tanto, actualmente, la Generalitat participa en la fijación de las tasas y los precios privados.

En cuanto a la naturaleza de esa recaudación, una parte de los servicios prestados sigue las normas de las tasas por ser de recepción obligatoria para el usuario del puerto. En estos casos, la cuantía solicitada debe ser, como máximo, la correspondiente a los gastos de explotación, los gastos financieros, las cargas fiscales y la depreciación de los bienes e instalaciones, es decir, se realiza atendiendo al principio de equivalencia o de cobertura de costes. Sin embargo, hay otros servicios portuarios y comerciales que se financian por precios privados, por no ser de recepción obligatoria y por actuar la Autoridad Portuaria como ente privado. Ello implica que pueden ponerse precios superiores al mínimo representado por las tasas. Corresponde a cada Autoridad Portuaria, a través de Puertos del Estado, la fijación de la rentabilidad anual, atendiendo a las características concretas de cada puerto. Las Autoridades Portuarias pueden fijar el importe de las tasas y las tarifas para obtener los ingresos necesarios para la viabilidad del sistema, lo cual supone que las tasas son distintas en función del puerto¹¹⁷.

Por estos conceptos, la recaudación del Puerto de Barcelona según Statista, fue disminuyendo de forma progresiva entre 2012 y 2016, pero aumentó considerablemente en 2017, tal y como se muestra en el Gráfico 3. En este último año, se recaudaron más de 152 millones de euros.

¹¹⁶ Port de Barcelona, “Consejo de Administración” (disponible en http://www.portdebarcelona.cat/es_ES/web/autoritat-portuaria/consejo-de-administración; última consulta 24/02/2019).

¹¹⁷ Ruiz, C., “Las tasas portuarias y la potestad tarifaria de las autoridades portuarias de los puertos de interés general”, *Crónica Tributaria*, núm. 142, 2012, pp. 115 y 116.

Gráfico 3. Evolución de las tasas portuarias del Puerto de Barcelona



Fuente: elaboración propia. Datos extraídos de Statista¹¹⁸.

En conclusión, si se le atribuyese competencia a la Generalitat sobre la totalidad o parte de las tasas aeroportuarias y portuarias de los puertos y aeropuertos considerados de interés general, se podría mejorar la financiación de la Comunidad Autónoma, si bien cabe destacar que este aumento de ingresos, vendría acompañado de un acrecimiento en los gastos. Es decir, si se otorgasen los ingresos o parte de los mismos a la Generalitat, cabe entender que se incrementarían los gastos asociados como consecuencia de unas mayores competencias de gestión sobre los dos puertos que, actualmente, son competencia exclusiva del Estado por considerarse de interés general, así como sobre los aeropuertos gestionados por AENA.

Por último, relación con la posibilidad de que Cataluña emita deuda financiera propia, no se considera que esa opción sea una buena alternativa para mejorar la financiación. Si bien es verdad que ello sería una buena forma de recaudar fondos, hay un gasto financiero asociado muy importante. Cabe destacar que, en la actualidad, el *rating* de la deuda catalana no está en el punto deseado. De hecho, la propia Generalitat optó, en el mes de septiembre de 2018, por no renovar el contrato con la agencia Standard & Poor's. En ese momento, la nota de Cataluña según dicha agencia estaba en B+, con perspectiva positiva.

¹¹⁸ Statista, “Evolución anual de las tasas portuarias del Puerto de Barcelona entre 2012 y 2017 (en miles de euros)” (disponible en <https://es.statista.com/estadisticas/864635/tasas-portuarias-del-puerto-de-barcelona/>; última consulta 24/02/2019).

Cabe destacar que esa calificación está dentro de lo que coloquialmente es conocido como “bono basura”¹¹⁹. En lo que respecta el resto de grandes agencias de calificación, Fitch valora la solvencia crediticia de Cataluña con BB y Moody’s con Ba3. Coinciden con S&P en otorgarle la calificación crediticia de “bono basura”, por lo que consideran que los títulos emitidos por Cataluña tiene un alto riesgo crediticio¹²⁰. DBRS, una empresa de *rating* canadiense, es la última que revisó la calificación crediticia a la deuda pública catalana¹²¹. El *rating* actual otorgado por dicha agencia, es BB. Por tanto, los intereses que deberá pagar la región por su deuda son relativamente elevados.

El Estado, por su parte, de acuerdo con los datos oficiales proporcionados por el Tesoro, tiene una mejor calificación crediticia que Cataluña. En concreto, Moody’s otorga a la deuda española una calificación de Baa1, S&P A- y Fitch A-¹²². DBRS, por su parte, que también ofrece *rating* a la deuda pública catalana, otorga al Estado una calificación de A¹²³. Por tanto, podemos concluir que el tipo de interés al que se financiará el Estado, como consecuencia de esta mejor calificación crediticia, será inferior al que se financiará Cataluña.

Por los ratios deuda pública permitidos en la LOEPSF, Cataluña no puede aumentar sus ratios de endeudamiento, pues actualmente, ya está incumpliendo los límites establecidos por la Ley y si acudiese a los mercados, dicho incumplimiento sería superior. Si se considerase imprescindible acudir a los mercados para recaudar financiación adicional, resultaría más conveniente que el Estado, que se financia a un menor tipo de interés, acudiera a los mercados y, posteriormente, le realizase un préstamo a la Comunidad Autónoma. El préstamo entre el Estado y Cataluña podría realizarse a un tipo de interés medio entre el tipo al que se financia el Estado en los mercados y al que se financiaría Cataluña. Por tanto, sería similar al FLA, explicado previamente, pero en este caso, las

¹¹⁹ Sin autor, “S&P retira el rating de Cataluña a petición de la Generalitat”, *Expansión*, 8 de septiembre de 2018 (disponible en <http://www.expansion.com/economia/2018/09/07/5b92e60e46163f601d8b45d9.html>; última consulta 26/02/2019).

¹²⁰ Cuesta, M. y Veloso, M., “Cataluña es la única autonomía a la que todas las agencias dan un “rating” de bono basura”, *ABC*, 7 de febrero de 2019 (disponible en https://www.abc.es/economia/abci-cataluna-unica-autonomia-todas-agencias-rating-bono-basura-201902062011_noticia.html; última consulta 26/02/2019).

¹²¹ Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y de Hacienda, “Rating” (disponible en <http://economia.gencat.cat/es/ambits-actuacio/relacio-inversors/endeutament/rating>; última consulta 05/04/2019).

¹²² Tesoro Público, “Calificación crediticia” (disponible en <http://www.tesoro.es/deuda-publica/calificacion-crediticia>; última consulta 26/02/2019).

¹²³ *Ibidem*.

Comunidades Autónomas, en lugar de rendir cuentas de forma tan exhaustiva al Gobierno, deberían pagar unos intereses determinados, inferiores a los que debería satisfacer si acudiese a los mercados en nombre propio.

8. Conclusiones

En vista de lo expuesto, se considera que, de forma general, las Comunidades Autónomas deberían tener una mayor competencia para controlar y gestionar sus ingresos, pero también se les debería exigir una mayor responsabilidad sobre sus gastos. Si las CCAA estimasen conveniente un aumento del gasto público, éstas deberían incrementar la recaudación a través sus recursos fiscales propios para satisfacer dicho gasto, quedando así sometidas al coste político asociado a la aprobación de estas medidas. En ese caso, el voto autonómico actuaría como mecanismo de disciplina fiscal.

En el presente trabajo académico de investigación, se han ofrecido diversas alternativas para aumentar el nivel de ingresos de Cataluña, teniendo en cuenta las posibilidades que ofrece el artículo 4 de la LOFCA, que son: (i) ingresos procedentes de su patrimonio y demás derecho privado; (ii) tributos propios; (iii) tributos cedidos; (iv) el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales; (v) otros Fondos establecidos en las leyes; (vi) operaciones de crédito; y (vii) recargos sobre tributos estatales.

Con arreglo a las distintas opciones ofrecidas por la LOFCA, se han tratado de proponer diversas alternativas para mejorar la situación presupuestaria de Cataluña, siempre dentro del marco legislativo vigente en la actualidad.

En primer lugar, respecto a los tributos cedidos, se ha planteado la posibilidad de ceder el Impuesto sobre Sociedades. No obstante, ello puede no resultar conveniente pues podría dar lugar a problemas relacionados con el principio de igualdad. Asimismo, acarrearía complicaciones prácticas para las empresas a la hora de liquidar el impuesto. En cuanto al IVA, sí podría considerarse el ceder un mayor porcentaje de la recaudación a las Comunidades Autónomas del que se entrega en la actualidad, que es el 50%. Esta recaudación que el Estado cedería a las autonomías, en lugar de establecerse un criterio de reparto entre éstas, podría asignarse en concepto de transferencia al Fondo de Garantía, eliminando así la transferencia que actualmente el Estado realiza a dicho Fondo. De esta forma, cambiaría la composición de las fuentes de financiación del Fondo mencionado, quedando éste financiado, en parte, por el IVA que el Estado repartiría a las CCAA y, por otra parte, por un porcentaje de la capacidad tributaria de las autonomías.

Siguiendo con los impuestos cedidos, actualmente, las CCAA poseen cierta capacidad normativa sobre algunos tributos, como es el caso del IRPF. Se les permite, entre otras facultades, establecer deducciones. Por tanto, se propone la aprobación de deducciones de los importes satisfechos a favor de colegios privados o concertados o de mutuas sanitarias. Dichas deducciones tendrían como finalidad fomentar el uso de los servicios privados por parte de los ciudadanos ahorrando, en consecuencia, un elevado importe a la Generalitat.

En relación con la sanidad, materia sobre la que Cataluña es competente en virtud del 148 de la CE, cabe añadir que la región estableció el copago sanitario y, con posterioridad, la misma medida fue aprobada en el Estado. Actualmente, los importes del copago se fijan por decreto ley, tras ser discutidas en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, donde el Estado tiene la mitad de los votos. Por tanto, las cuantías y la regulación del copago no podrían modificarse sin acuerdo previo con el Gobierno. La propuesta de cambiar los porcentajes de aportación sobre el precio de venta de los medicamentos, así como los límites máximos de contribución mensual por persona podría resultar interesante, pero su implementación es complicada, pues requiere aprobación estatal.

Asimismo, se podría otorgar a Cataluña competencia sobre los puertos y aeropuertos de interés general. Actualmente, son gestionados por el Estado y es éste (o empresas públicas gestionadas por él) quien recauda los ingresos correspondientes, así como quien efectúa las inversiones. Por ello, si Cataluña pasase a gestionarlos de forma autónoma, el aumento de ingresos provenientes de las tasas portuarias y aeroportuarias vendría acompañado por un incremento notable en los gastos.

En cuanto al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, se ha visto que el funcionamiento es satisfactorio. No obstante, el criterio de reparto consiste fundamentalmente en la población ajustada. Para el cálculo de la misma, se tienen en cuenta únicamente criterios demográficos y geográficos. Por ello, se estima conveniente añadir otros criterios adicionales, como por ejemplo, el nivel de renta de los habitantes de esa Comunidad Autónoma en cuestión.

Por último, Cataluña podría acudir a los mercados y financiarse mediante deuda pública, previa autorización estatal. El problema de ello es que resultaría caro, pues actualmente, las agencias de calificación consideran que la deuda pública catalana está dentro de lo que coloquialmente se conoce como “bonos basura”. Es decir, consideran que el riesgo de la inversión en bonos de la Generalitat es elevado y, en consecuencia, los inversores solicitan tipos de interés elevados. Por ello, se propone un mecanismo parecido al FLA. En lugar de acudir Cataluña a los mercados, puede acudir el Estado y, posteriormente, prestarle dinero a la región a cambio de que ésta pague un tipo de interés, que será inferior al el que ella debería satisfacer si acudiese en nombre propio a los mercados financieros. A cambio, deberá rendir cuentas al Gobierno, pero la exhaustividad de las mismas no será tanta como actualmente en el FLA.

En definitiva, las propuestas presentadas en este trabajo académico de investigación podrían ser utilizadas para reducir el gasto de la CCAA de Cataluña, así como para aumentar sus ingresos. En consecuencia, la región podría cumplir los límites de deuda pública establecidos en la LOEPSF. Se considera que se trata de opciones cuya implantación resultaría relativamente sencilla dentro del marco legal vigente. El problema es que algunas de ellas, requieren de autorización estatal, como es el caso de las modificaciones sugeridas para el copago sanitario, y otras deberían ser aprobadas directamente por el Parlamento, como por ejemplo, el Fondo consistente en un préstamo entre el Estado y la Comunidad Autónoma a un tipo de interés medio entre el que los mercados solicitan a estos dos entes territoriales. Por lo tanto, al final, llevar a cabo algunas de las propuestas sugeridas resultaría, hoy en día, una tarea compleja.

9. Bibliografía

Legislación

Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 5161, de 27 de junio de 2008).

Decreto Ley 1/2014, de 3 de junio, por el que se modifica el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2008, de 25 de junio (BOE núm. 168, de 11 de julio de 2014).

Ley 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias (BOE núm. 198, de 17 de agosto de 2009).

Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (BOE núm. 173, de 17 de julio de 2010).

Ley 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalidad (DOGC núm. 7539, de 19 de enero de 2018).

Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña (BOE núm. 127, de 28 de mayo de 1998).

Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos (BOE núm. 83, de 6 de abril de 2012).

Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos,

sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono (BOE núm. 152, de 27 de junio de 2017).

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2003).

Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012 (BOE núm. 195, de 15 de agosto de 2015).

Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (BOE núm. 153, de 28 de junio de 2017).

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012).

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985).

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006).

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 236, de 1 de Octubre de 1980).

Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE núm. 253, de 20 de octubre de 2011).

Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones Consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa (DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010).

Jurisprudencia

Auto del Tribunal Constitucional de 28 de noviembre 163/2017

Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo 36/2018

Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto 76/1983

Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre 179/1987

Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de octubre 150/1990

Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre 289/2000

Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio 134/2011

Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre 215/2014

Obras doctrinales

AENA, “Guía de Tarifas 2019. Edición Febrero” (disponible en <http://www.aena.es/csee/ccurl/684/377/Guia-de-tarifas-Aena-2019-Ed2.pdf>; última consulta 24/02/2019).

Agencia EFE, “El Gobierno autoriza a cuatro autonomías a emitir deuda hasta 5.062 millones”, *El Diario.es*, 1 de febrero de 2019 (disponible en https://www.eldiario.es/economia/Gobierno-autoriza-autonomias-emitir-millones_0_863364448.html; última consulta 26/02/2019).

Agencia Tributaria de Catalunya, “Impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas” (disponible en <https://atc.gencat.cat/es/tributs/ibee/>; última consulta 04/02/2019).

Agencia Tributaria de Catalunya, “Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos” (disponible en <https://atc.gencat.cat/es/tributs/ieet/>; última consulta 04/02/2019).

Agencia Tributaria de Cataluña, “Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales” (disponible en <https://atc.gencat.cat/es/tributs/igec/>; última consulta 04/02/2019).

Albi Ibáñez, E. “Elementos básicos del sistema fiscal español”. *Sistema Fiscal Español I*, Ariel Economía, Barcelona, pp. 1-57.

Bosch, N., “El sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas”, *Revista de estudios regionales*, vol. Ext. VIII, pp. 73-82, 2009 (disponible en <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf1075.pdf>; última consulta 22/02/2019).

Cascajero, M.Á., “La “tasa” fiscal sobre el juego que grava las máquinas recreativas “tipo B” y los recargos autonómicos sobre la misma”, *Nueva fiscalidad*, enero 2003, núm. 1

CatSalut. Servicio Catalán de la Salud, “El nuevo modelo de copago” (disponible en <http://catsalut.gencat.cat/es/serveis-sanitaris/atencio-farmaceutica/medicaments-altres-productes/financament-public-medicaments/nou-model-copagament/>; última consulta 23/02/2019).

CES, Consejo Económico y Social de España, “Información económica, presupuestaria y estadística: 2018” (disponible en <http://www.ces.es/inf-economica>; última consulta 26/11/2018).

Cuesta, M. y Veloso, M., “Cataluña es la única autonomía a la que todas las agencias dan un “rating” de bono basura”, *ABC*, 7 de febrero de 2019 (disponible en https://www.abc.es/economia/abci-cataluna-unica-autonomia-todas-agencias-rating-bono-basura-201902062011_noticia.html; última consulta 26/02/2019).

Datos Macro, “Cataluña: evolución del déficit”, *Expansión* (disponible en <https://datosmacro.expansion.com/deficit/espana-comunidades-autonomas/cataluna>; última consulta 05/03/2019).

Datos Macro, “Deuda Pública de Cataluña”, *Expansión* (disponible en <https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana-comunidades-autonomas/cataluna>; última consulta 15/02/2019).

De la Fuente, Á., “Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”. *Instituto de Análisis Económico (CSIC)* (disponible en <http://www.iae.csic.es/investigadoresMaterial/a13202105914archivoPdf6419.pdf>; última consulta 21/02/2019).

De la Fuente, Á., “La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2011”, *Fundación SEPI* (disponible en [http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Financiacion%20CCAA%20en%202011%20\(Angel%20de%20la%20Fuente\).pdf](http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Financiacion%20CCAA%20en%202011%20(Angel%20de%20la%20Fuente).pdf); última consulta 21/02/2019).

Defensor del pueblo, “Presupuesto” (disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-economica-presupuestaria-y-contractual/presupuestos/>; última consulta 05/03/2019).

Departament de la Vicepresidència i d’Economia i Hisenda, “Pressupostos de la Generalitat de Catalunya” (disponible en <https://www.parlament.cat/document/antecedents/182437.pdf>; última consulta 3/02/2019).

Europa Press, 22 de mayo de 2018 (disponible en <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-banco-espana-preve-crecimiento-potencial-economia-espanola-inferior-15-medio-plazo-20180522130109.html>; última consulta 14/02/2019).

Fernández-Quirós, T., López, J. *et al.* “Guía sobre Legislación Portuaria”, *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez* (disponible en https://www.uria.com/documentos/publicaciones/3794/documento/guia_Portuaria_UM.pdf?id=4576; última consulta 24/02/2019).

Fernández, R. y Delgado, F.J. “Nuevos Fondos de Convergencia y nada de compensación interterritorial”, *Estudios de economía aplicada*, vol. 28, nº1, 2010, págs. 123-149 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3228577>; última consulta 12/02/2019).

Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), “Decálogo de S’Agaró para la reforma del sistema de financiación autonómica” (disponible en <http://sagaro.fedea.net/docs/SAGARO201612-decalogo.pdf>; última consulta 21/02/2019).

García Martínez, A., “Los recargos sobre impuestos del Estado como recurso de las Comunidades Autónomas”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 2, 2016, pp. 81-103 (disponible en <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6283>; última consulta 10/03/2019).

Generalitat de Catalunya, “Documento de análisis del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas”, marzo 2014 (disponible en http://economia.gencat.cat/web/.content/70_analisi_finances_publicques_financament_a_utonomic/arxius/financament/La_liquidacio_model_financament_CA_enca_any_2009/analisis_del_modelo_de_financiacion_lofca_2009-2.pdf; última consulta 12/02/2019).

Generalitat de Catalunya, “Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos en Cataluña” (disponible en http://empresa.gencat.cat/web/.content/20_turisme/allotjaments_i_establiments_turistics/documents/arxius/resum_practic_cas.pdf; última consulta 04/02/2019).

Guías Jurídicas, “Cesión de Tributos”, *Wolters Kluwer* (disponible en <http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/>; última consulta 03/02/2019).

Institut d'Estadística de Catalunya, “Deuda pública respecto al PIB” (disponible en <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=ue&n=10137&lang=es>; última consulta 15/02/2019).

Institut d'Estadística de Catalunya, “Generalidad de Cataluña. Recaudación de Tributos” (disponible en <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=671&lang=es>; última consulta 15/02/2019).

Institut d'Estadística de Catalunya, “Producte interior brut. 2013-2017” (disponible en <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=354>; última consulta 15/02/2019).

Institut d'Estadística de Catalunya, “Cifras de Población” (disponible en <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=anuals&n=10328&lang=es>; última consulta 27/11/2018).

Institut d'Estadística de Catalunya, “Recursos i organització” (disponible en <https://www.idescat.cat/institut/idescat/memoria/2017/cap11.html#a11.3>; última consulta 27/11/2018).

Institut d'Estadística de Catalunya, (disponible en <https://www.idescat.cat/institut/idescat/memoria/2017/cap11.html#a11.3>; última consulta 27/11/2018).

Larraz, J., “¿Qué es el FLA, Fondo de Liquidez Autonómica?”, *Las Provincias*, 20 de julio de 2012 (disponible en <https://blogs.lasprovincias.es/nimioeconomia/2012/07/20/que-es-el-fla-fondo-de-liquidez-autonomica/>; última consulta 26/02/2019).

López, A.M., “la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y el principio de autonomía política. Justificación de la Hacienda Autónoma”, *La Hacienda Autónoma: Una propuesta alternativa para la Comunidad Valenciana*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2009, pp. 55-90.

López Díaz, A., “Tributación medioambiental en España a nivel subcentral: CCAA y CCLL”, *Dereito*, noviembre 2013, pp. 225-244 (disponible en <http://www.usc.es/revistas/index.php/dereito/article/viewFile/1182/1547>; última consulta 25/02/2019).

López Torralba, M.P., *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como instrumento de prevención de riesgos y seguridad humana*, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2017.

Martín Queralt, J., Lozano, C., Tejerizo, J.M. y Casado, G., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2018.

Ministerio de Educación, “Datos y cifras: curso escolar 2018/2019” (disponible en <http://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Datosycifras1819esp.pdf>; última consulta 23/02/2019).

Ministerio de Fomento, “Plan Estatal de Vivienda 2018-2021” (disponible en <https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/objetivos>; última consulta 27/11/2018).

Ministerio de Hacienda, “Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Enero 2007” (disponible en http://www.hacienda.gob.es/CDI/empleo_publico/boletin_rcp/extracto%20enero%202007.pdf; última consulta 27/11/2018).

Ministerio de Hacienda, “Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Enero 2018” (disponible en http://www.hacienda.gob.es/CDI/empleo_publico/boletin_rcp/bol_semestral_201801_completo.pdf; última consulta 27/11/2018).

Ministerio de Hacienda, “LOEPSF: Principios generales” (disponible en <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LOEPSFprincipios.aspx>; última consulta 11/02/2019).

Ministerio de Hacienda, “Régimen común” (disponible en <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>; última consulta 12/02/2019).

Monés, M.A., Ballebò, A., y de la Fuente, Á., “Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Discusión y conclusiones”. (Disponible en <https://www.fedea.net/sagaro/docs/resumen-sagaro.pdf>; última consulta 21/02/2019).

Moreno, D., “Todas las claves sobre las deducciones de las cuotas de los colegios concertados: ¿son ilegales?”, *20 Minutos*, 7 de febrero de 2019 (disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/3556451/0/deducciones-irpf-cuotas-colegios-concertados-hacienda-agencia-tributaria-claves/>; última consulta 23/02/2019).

Pedraja Chaparro, F., “La necesaria reforma del fondo de compensación interterritorial” (disponible en <https://www.unex.es/conoce-la-uex/centros/eia/archivos/iag/2016/2016-04-la-necesaria-reforma-del-fondo-de.pdf>; última consulta 30/03/2019).

Pérez Royo, F., “Los principios constitucionales sobre el tributo”, *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, Editorial Aranzadi, S.A., Cizur Menor, 2005, pp. 53-80.

Pérez, R., “El precio de un Estado “clonado”: más de 1.500 millones en entes duplicados”, *ABC*, 26 de agosto de 2013 (disponible en <https://www.abc.es/espana/20130826/abci-duplicidad-administraciones-publicas-201308251934.html>; última consulta 26/11/2018).

Pérez, R., “Torra ha engordado la Generalitat con 1.000 empleados más en solo seis meses”, *ABC*, 25 de noviembre de 2018.

Port de Barcelona, “Consejo de Administración” (disponible en http://www.portdebarcelona.cat/es_ES/web/autoritat-portuaria/consejo-de-administración; última consulta 24/02/2019).

Portillo, J., “Cataluña abandona oficialmente el FLA y acapara el 32% de las ayudas regionales”, *Cinco Días – El País*, 4 de febrero de 2019 (disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/02/01/economia/1549047169_405185.html; última consulta 26/02/2019).

Queralt, J.M, Lozano Serrano, C., Poveda Blanco, F., *Derecho Tributario*, Aranzadi S.A., Cizur Menor, 2008.

Ramón, C., “Cómo se deciden las tasas aeroportuarias”, 4 de marzo de 2014 (disponible en <https://blog.cnmc.es/2014/03/04/como-se-deciden-las-tasas-aeroportuarias/>; última consulta 24/02/2019).

Ruiz, C., “Las tasas portuarias y la potestad tarifaria de las autoridades portuarias de los puertos de interés general”, *Crónica Tributaria*, núm. 142, 2012, pp. 113-127.

Sánchez Pino, A.J., “La reforma del sistema de financiación autonómica” (disponible en <https://old.aecr.org/web/congresos/2010/htdocs/pdf/p248.pdf>; última consulta 28/03/2019).

Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, “Impuestos propios”, 8 de febrero de 2019 (disponible en <http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Cap%C3%ADtulo%20III%20Tributación%20Autonómica%202018%20v6.pdf>; última consulta 25/02/2019).

Sin autor, “Así funciona el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, *Expansión*, 18 de Octubre de 2013 (disponible en <http://www.expansion.com/2013/10/18/economia/1382115373.html>; última consulta 02/02/2019).

Sin autor, “S&P retira el r ating de Cataluña a petición de la Generalitat”, *Expansión*, 8 de septiembre de 2018 (disponible en <http://www.expansion.com/economia/2018/09/07/5b92e60e46163f601d8b45d9.html>; última consulta 26/02/2019).

Síndic, “Pressupost Síndic 2018” (disponible en <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=472>; última consulta 26/11/2018).

Sol , F., “Fondo de Suficiencia Global” (disponible en <https://derechoespa ol.es/fondo-de-suficiencia-global/>; última consulta 12/02/2019).

Statista, “Evolución anual de las tasas portuarias del Puerto de Barcelona entre 2012 y 2017 (en miles de euros)” (disponible en <https://es.statista.com/estadisticas/864635/tasas-portuarias-del-puerto-de-barcelona/>; última consulta 24/02/2019).

Tesoro Público, “Calificación crediticia” (disponible en <http://www.tesoro.es/deuda-publica/calificacion-crediticia>; última consulta 26/02/2019).

Unidad Editorial Información Económica, “Principio de autonomía y suficiencia”, *Expansión* (disponible en <http://www.expansion.com/diccionario-juridico/principio-de-autonomia-y-suficiencia.html>; última consulta 15/02/2019).

Vall, J. y López-Casasnovas, G. (2018) “Impact of SBB taxes on consumption” [Working Paper #201804-110], Centre de Recerca en Economia i Salut i Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España.

Zuil, M., “70.000 un transplante de pulmón, 4.000 la ces rea...  Cu nto nos cuesta la sanidad?”, *El Confidencial*, 29 de enero de 2018 (disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2018-01-29/coste-operaciones-medicas-hospital_1512125/; última consulta 23/02/2019).