

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL: ESPECIAL REFERENCIA AL NUEVO MODELO DE 2009

Juan Carlos GRACIANO REGALADO

Profesor Contratado Doctor
Departamento de Economía Aplicada IV
de la Facultad de Derecho
de la Universidad Complutense de Madrid
graciano@der.ucm.es

RESUMEN

Este trabajo analiza nuestro tradicional sistema de financiación autonómica y si el nuevo modelo de 2009 se traduce en una mayor corresponsabilidad fiscal. En este sentido, creemos que el mismo no consigue este objetivo, aunque sí incorpora algunas novedades positivas en relación a la nivelación de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.

Palabras clave: financiación autonómica, corresponsabilidad fiscal, sistema impositivo, régimen común y foral, federalismo fiscal.

ABSTRACT

This work analyses the traditional system of autonomous community financing in Spain and whether the new 2009 model translates into greater tax liability. In this respect, we believe that it does not attain this goal, although it does incorporate some positive new features in relation to the levelling of the services offered to citizens.

Keywords: Autonomous community financing, tax liability, tax system, common and regional regime, tax federalism.

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Artikel analysiert das traditionelle System der Finanzierung der Autonomen Regionen Spaniens und untersucht, ob das neue Finanzsystem einer größeren steuerlichen Mitverantwortung gerecht wird. Der Autor ist der Auffassung, dass dieses Ziel zwar nicht erreicht wird, dass in das Modell 2009 jedoch einige positive Neuregelungen in Bezug auf den Ausgleich der Bürgerdienstleistungen aufgenommen wurden.

Schlüsselwörter: Finanzierung der autonomen Regionen, steuerliche Mitverantwortung, Steuersystem, gemeinsames Steuer- und Rechtssystem, Steuerföderalismus.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA POLÍTICA DE TRANSFERENCIAS COMPETENCIALES.—III. EL SISTEMA IMPOSITIVO CENTRAL Y AUTÓNOMICO.—1. Los impuestos estatales.—2. Recaudación impositiva de las Comunidades Autónomas.—A) Comunidades Autónomas de régimen común.—B) Comunidades Autónomas de régimen foral.—IV. FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL.—V. EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA DE 2009.—1. Aumento de la autonomía y corresponsabilidad.—2. Instrumentación del nuevo modelo a través de nuevos Fondos de Financiación Autonómica.—VI. CONCLUSIONES.—VII. DOCUMENTACIÓN UTILIZADA.

I. INTRODUCCIÓN

La falta de corresponsabilidad fiscal de nuestras Comunidades Autónomas de régimen común¹ ha constituido un *leitmotiv* dentro de la literatura hacendística —tal y como se desprende de los numerosos estudios que, desde muy pronto, abordaron los problemas de la financiación autonómica española—, pero, a pesar de ello, no parece que se hayan adoptado medidas lo suficientemente drásticas y contundentes que hayan supuesto un verdadero cambio en el sistema.

Por el contrario, lo que nos encontramos es «un proceso de un aluvión» donde sucesivas reformas, con la finalidad de afrontar el problema, se apilan, pero no se termina de definir el sistema: más que una obra de conjunto, ofrece la impresión de ser una obra gradual, inacabada y temerosa.

Este trabajo tiene por finalidad analizar el *iter* seguido hasta la actualidad, así como si la última de las reformas acometidas —y que, de hecho, está en vigor desde el inicio de 2009— presenta indicios de constituir «un verdadero golpe de timón» que redunde en la resolución de este problema.

Obviamente, lejos de pretender ofrecer una serie de postulados y conclusiones absolutas, lo que se persigue es ofrecer un marco de reflexión general sobre el problema tratado del que se puedan inferir una serie de vías o pautas para su resolución.

¹ Creemos que es indispensable *ab initio* poner énfasis en que este trabajo —aunque ofrecerá una visión general del sistema de financiación autonómica— no tiene como objeto de estudio el vigente en los territorios forales del País Vasco y Navarra. Al margen de otras peculiaridades que les son propias, la asunción de competencias normativas en relación a la mayor parte de los ingresos impositivos con verdadera capacidad recaudatoria podemos considerarla como una circunstancia que las aleja sustancialmente de los problemas derivados de la ausencia de corresponsabilidad fiscal que aquí se trata. Obviamente, esta afirmación no es absoluta, en la medida que también se nutren de otras fuentes de financiación complementaria —caso de las transferencias—, sobre las que no detentan tales competencias y sobre las que, en consecuencia, se pueden originar problemas como en el que este trabajo tratamos.

II. LA POLÍTICA DE TRANSFERENCIAS COMPETENCIALES

Haciendo uso del derecho que la Constitución Española reconoce a las Comunidades Autónomas en su art. 148², todas ellas se han dotado de instituciones de autogobierno y han ido asumiendo competencias en la materia.

No obstante, en la medida que la enumeración de las mismas —en un periodo aproximado de treinta años— resulta prácticamente imposible,

² «Art. 148:

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1) Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2) Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- 3) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4) Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 5) Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6) Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos, y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- 7) La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- 8) Los montes y aprovechamiento forestales.
- 9) La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- 10) Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales.
- 11) La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- 12) Ferias interiores.
- 13) El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 14) La artesanía.
- 15) Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
- 16) Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
- 17) El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
- 18) Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- 19) Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
- 20) Asistencia social.
- 21) Sanidad e higiene.
- 22) La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.
- 23) Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149».

podemos utilizar como referencia el art. 149³ de la Constitución Española

³ «Art. 149:

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1) La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2) Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3) Relaciones internacionales.

4) Defensa y Fuerzas Armadas.

5) Administración de Justicia.

6) Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7) Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

8) Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respecto, en este último caso, a las normas de Derecho foral o especial.

9) Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10) Régimen aduanero y arancelario, comercio exterior.

11) Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.

12) Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13) Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14) Hacienda general y Deuda del Estado.

15) Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16) Sanidad exterior; bases y coordinación general de la sanidad; legislación sobre productos farmacéuticos.

17) Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

18) Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

19) Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

20) Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21) Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22) La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de

y, resumidamente, decir que, salvo el núcleo intransferible que este precepto contempla, el resto han sido ya transferidas y asumidas por las diferentes Comunidades Autónomas, y ello con independencia de que concurran en ellas o no su «carácter histórico» o la existencia de hechos diferenciales propios. Más aún, puede decirse que, aunque en los primeros años de este periodo constitucional parecía que se iba a producir una asimetría en cuanto al techo competencial asumido por las distintas Comunidades Autónomas (por un lado, Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco; por el otro, el resto), *de facto*, se ha producido una equiparación a nivel de máximos, por lo que se puede decir que, en la actualidad, este nivel de autogobierno es muy similar en todo el territorio español (obviamente, a excepción del régimen fiscal foral).

las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23) Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección; la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24) Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25) Bases del régimen minero y energético.

26) Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27) Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28) Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29) Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30) Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31) Estadística para fines estatales.

32) Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial, y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas».

III. EL SISTEMA IMPOSITIVO CENTRAL Y AUTONÓMICO

El sistema fiscal español se estructura en consonancia con los diferentes niveles de gobierno que se reconocen *ad intra* a nivel constitucional (estatal, autonómico y local, o, si se quiere, con una terminología más genérica, central, regional y local) y, además, a nivel supranacional, por las relaciones establecidas en virtud de acuerdos internacionales que lo configuran como de Estado miembro de la Unión Europea y, en consecuencia, destinatario del acervo comunitario en esta materia.

La configuración descentralizada de España a través de sus Comunidades Autónomas constituye, sin duda, el principal frente de cara a la correcta comprensión de nuestro sistema impositivo.

Como ya se apuntó anteriormente, podemos decir que, a este nivel, hemos de tener en cuenta que en nuestro país existen dos regímenes bien diferenciados: el régimen fiscal común (aplicable a la mayor parte del territorio nacional) y el foral⁴ (aplicable exclusivamente a los territorios de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra).

Además, dentro del régimen fiscal común existen algunos territorios con particularidades (Islas Canarias, Ceuta y Melilla⁵) que, a pesar de que en sentido estricto no dan lugar a una tercera categoría, sí presentan algunas especificidades dignas de tener en cuenta⁶.

⁴ La especialidad genérica del régimen foral —incluyendo, por tanto, la especialidad en materia de fiscalidad— se reconoce y ampara explícitamente en la disposición adicional primera de la Constitución Española de 1978, así como en las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de diciembre).

⁵ En el caso canario, estas particularidades también se recogen en el texto constitucional (en concreto, en su disposición adicional tercera), así como en la LOFCA (disposiciones adicionales cuarta y quinta).

En cuanto a Ceuta y Melilla, dado la relativa juventud de su estatus como ciudades dotadas de Estatuto de Autonomía, únicamente se recogen en las anteriores disposiciones de la LOFCA.

⁶ Las notas diferenciales más significativas de estos territorios en materia impositiva pueden ser resumidas de la siguiente forma:

Canarias. En el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias no se aplican el Impuesto sobre el Valor Añadido, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, ni algunos Impuestos Especiales (en concreto el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos y el Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco).

En su defecto, sí se aplican el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en Canarias (AIEM).

Como puede observarse, estas particularidades se refieren a la imposición indirecta. En cuanto a la directa, no existen elementos diferenciales con el resto del territorio de régimen

Si, por otro lado, tomamos en consideración la dinámica que esta materia presenta a lo largo del tiempo —sobre todo en relación a las Comunidades Autónomas más reivindicativas en la materia—, parece que podemos pensar que la conformación de nuestro sistema fiscal es meramente transitoria, sin que se puedan descartar para un futuro más o menos próximo cambios profundos en el sistema.

Por tanto, a modo de recordatorio podemos decir que el sistema impositivo español presenta actualmente los siguientes planos:

1. Impuestos estatales (Administración Central del Estado).
2. Impuestos regionales (Comunidades Autónomas).
3. Impuestos locales (Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos).
4. Impuestos de ámbito europeo.

Profundizando un poco más en esta clasificación y determinando la titularidad en relación a estos impuestos⁷, así como ofreciendo datos sobre la participación relativa que cada uno de los diferentes niveles de gobierno obtiene respecto de la recaudación de los diferentes impuestos⁸, podemos, pues, distinguir cuatro ámbitos distintos, si bien en este trabajo sólo abordaremos los dos primeros.

1. Los impuestos estatales

Los impuestos integrados dentro del nivel estatal pueden clasificarse en dos grandes bloques —conforme a uno de los criterios clasificatorios más importantes en la materia— para distinguir entre:

común, aunque puedan existir ciertas particularidades en la aplicación concreta de algunos impuestos (por ejemplo, deducciones en el IRPF, etc.).

Ceuta y Melilla. En este caso, las principales señas de identidad de su régimen particular afectan tanto a la fiscalidad directa como a la indirecta.

Respecto a la primera, hay que destacar el hecho de que existe bonificación del 50 por 100 de la cuota del IRPF correspondiente a los rendimientos generados en Ceuta y Melilla.

En cuanto a la segunda:

a) No se aplica el Impuesto sobre el Valor Añadido; en su lugar existe un impuesto propio: el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI).

b) Respecto a los Impuestos Especiales, únicamente se exigen el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, así como el Impuesto de Fabricación de Hidrocarburos y también el Impuesto Especial sobre la Electricidad. Ahora bien, existe un gravamen complementario del IPSI sobre las labores del tabaco y sobre el carburante y los combustibles.

⁷ Nos referimos a su titularidad original, dado que algunas de estas figuras, aun siendo de titularidad de un nivel de gobierno superior, pueden ser transferidas a uno inferior.

⁸ Los datos que ha continuación se consignan han sido obtenidos del informe «Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español 1996-2006», MEH.

a) Impuestos directos:

1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).
2. Cotizaciones sociales o cuotas satisfechas a la Seguridad Social (CSS).
3. Impuesto sobre la Renta de Sociedades (IS).
4. Impuesto sobre el Patrimonio Neto (IPN).
5. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD).

b) Impuestos indirectos:

1. Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)⁹.
2. Arancel de Aduanas¹⁰.
3. Impuestos Especiales¹¹.
4. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD).

Ahora bien, tal y como ya se ha mencionado, la configuración del Estado autonómico y el reconocimiento de su autonomía financiera ha hecho que algunos de estos impuestos hayan sido transferidos o que parte de sus recaudación se comparta con este nivel de gobierno. De esta forma, pode-

⁹ Como ya se mencionó, en las Islas Canarias se sustituye por el IGIC.

¹⁰ El caso de este impuesto sobre las importaciones nos hace anticipar algunas de sus señas de identidad y, por tanto, a hablar de la hacienda de Europa. Como es sabido, la Unión Europea tiene establecido un Arancel Aduanero Común que ha absorbido y armonizado los respectivos aranceles nacionales vigentes hasta la adhesión a la Unión. Por consiguiente, la recaudación de este impuesto constituye uno de los recursos que tradicionalmente se han calificado de propios y tradicionales dentro de la Unión Europea, siendo escasa, por tanto, la recaudación susceptible de financiar los respectivos presupuestos estatales (salvo la llamada «prima de cobranza»).

¹¹ Los impuestos que se recogen bajo esta denominación general son los siguientes:

- Impuesto sobre la Cerveza.
- Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas.
- Impuesto sobre Productos Intermedios.
- Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas.
- Impuesto sobre Hidrocarburos.
- Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.
- Impuesto sobre las Labores del Tabaco.
- Impuesto sobre la Electricidad.
- Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

En las Islas Canarias únicamente son exigibles los dos últimos, y además, bajo condiciones específicas, los Impuestos sobre la Cerveza, sobre Productos Intermedios y sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas.

Asimismo, en las Islas Canarias se aplica el Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Combustibles Derivados del Petróleo.

En Ceuta y Melilla sólo son exigibles los dos últimos impuestos mencionados.

mos decir que, hasta el ejercicio 2008, la participación del Estado en relación a estos impuestos ha sido la siguiente:

- IRPF: 67 por 100.
- IVA: 65 por 100.
- IS: 100 por 100.
- CSS: 100 por 100.
- IIEE: 60 por 100.

Tal y como puede inferirse de los datos anteriores, hoy en día los únicos impuestos cuya recaudación va a parar en su totalidad al Estado —u órgano asimilado, en el caso de las cotizaciones sociales recaudadas por la tesorería de la Seguridad Social— son el IS¹² y las CSS.

En cuanto al IRPF y al IVA, el exceso sobre los porcentajes anteriores constituye una cesión de la recaudación de tales impuestos a la Comunidades Autónomas de régimen común.

En el extremo opuesto se encuentran los ingresos aduaneros —por motivos obvios no recogidos en el listado anterior—, en la medida que su recaudación corresponde casi íntegramente a la Unión Europea.

2. Recaudación impositiva de las Comunidades Autónomas

Como ya adelantamos anteriormente, el panorama en el nivel autonómico difiere claramente según consideremos las Comunidades Autónomas de régimen común o las de régimen foral, dado que las competencias normativas y recaudatorias son bien distintas.

La Constitución Española (CE) se refiere al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en los arts. 156 a 158, reconociendo también las especialidades de los denominados territorios forales (País Vasco y Navarra) en su disposición adicional primera, de Canarias en su disposición adicional tercera, así como de Ceuta y Melilla en su disposición transitoria quinta.

Conforme al art. 156 CE, los principios básicos del sistema de financiación autonómico son: autonomía, coordinación y solidaridad.

Según el primero y segundo de los artículos citados, las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva para la elaboración y aprobación de sus presupuestos (principio de autonomía), aunque éstos «habrán de

¹² Tal y como veremos, esta afirmación debe matizarse en el caso de las haciendas forales, puesto que éstas ostentan competencias normativas y recaudatorias sobre este impuesto.

ser elaborados con criterios homogéneos, de forma que sea posible su consolidación con los presupuestos generales del Estado»¹³ (art. 21.3 LOFCA).

Por lo que se refiere al principio de solidaridad, el art. 158 CE establece como preceptiva la constitución de un Fondo de Compensación (interterritorial) con destino a gastos de inversión.

Por tanto, al margen de las especialidades de algunos territorios insulares y de Ceuta y Melilla, en España se puede decir que existen dos modelos de financiación de las Comunidades Autónomas: el régimen foral (Navarra y País Vasco) y el régimen común (el resto de Comunidades Autónomas),

A) *Comunidades Autónomas de régimen común*¹⁴

Hasta el ejercicio 2008, la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se ha regido por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo siste-

¹³ Es el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, quien recopila los datos relativos a los presupuestos aprobados en las leyes presupuestarias de cada una de las Comunidades Autónomas y presenta las cifras consolidadas para sus Administraciones Generales y sus organismos, proporcionando, además, el presupuesto consolidado para el conjunto de Comunidades Autónomas.

¹⁴ Como ya se apuntó al comenzar este apartado, la cesión a la que aludimos entonces, y que ahora desarrollamos, implica en algunos casos la asunción de auténticas competencias normativas sobre determinados aspectos de los impuestos, mientras que, en otros, supone únicamente la participación sobre la recaudación generada.

En tal sentido es interesante recoger lo que preceptúan los art. 11 y 19.2 de la LOFCA:

«Art. 11. Sólo pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas, en las condiciones que establece la presente Ley, los siguientes tributos:

a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 33 por 100.

b) Impuesto sobre el Patrimonio.

c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

d) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

e) Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial con el límite máximo del 35 por 100.

f) Los Impuestos Especiales de Fabricación, con excepción del Impuesto sobre la Electricidad, con carácter parcial con el límite máximo del 40 por 100 de cada uno de ellos.

g) El Impuesto sobre la Electricidad.

h) El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

i) Los Tributos sobre el Juego.

j) El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos».

«Art. 19.2. En caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma podrá asumir, en los términos que establezca la Ley que regule la cesión de tributos, las siguientes competencias normativas:

ma de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía¹⁵.

Los principales rasgos que este sistema ofrecía son:

1. Estabilidad del sistema: se trata de un sistema estable en el tiempo, a diferencia de sus predecesores, que tenían vigencia quinquenal.

2. Carácter integrador: el sistema integra los tres bloques de competencias de las Comunidades Autónomas: el tradicional de competencias comunes (dentro del cual está el servicio de educación) y los novedosos de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales de la Seguridad Social (que hasta 2001 se financiaban de forma específica al margen del sistema).

3. Asignaciones suplementarias: con el fin de garantizar una prestación de los servicios de educación y sanidad sin grandes divergencias en los diferentes territorios regionales se posibilita la percepción de recursos suplementarios («asignaciones de nivelación»).

4. Ampliación del principio de corresponsabilidad fiscal: para posibilitar la financiación de las nuevas competencias (fundamentalmente la asistencia sanitaria) se acordó, como novedad, la cesión parcial del IVA (en un 35 por 100) y de los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, Vino y Bebi-

a) En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la regulación de tarifa y deducciones de la cuota.

b) En el Impuesto sobre el Patrimonio, la determinación de mínimo exento y tarifa, deducciones y bonificaciones.

c) 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 y liquidación.

d) En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en la modalidad «Transmisiones Patrimoniales Onerosas», la regulación del tipo de gravamen en arrendamientos, en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes muebles e inmuebles, y en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía, y en la modalidad «Actos Jurídicos Documentados», el tipo de gravamen de los documentos notariales. Asimismo, podrán regula deducciones de la cuota, bonificaciones, así como la regulación de la gestión y liquidación del tributo.

e) 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 gestión, liquidación, recaudación e inspección.

f) En el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, la regulación de los tipos impositivos.

g) En el Impuesto sobre la Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, la regulación de los tipos de gravamen, así como la regulación de la gestión, liquidación, recaudación e inspección».

¹⁵ Esta Ley recoge el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 con las modificaciones introducidas en las reuniones del Pleno de 16 y 22 de noviembre de 2001, aprobado por unanimidad por todas las Comunidades Autónomas.

das Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas; Hidrocarburos; Labores de Tabaco (estos últimos en un 40 por 100); además de la cesión del 100 por 100 de los Impuestos Especiales sobre la Electricidad, sobre Determinados Medios de Transporte y del nuevo Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

5. También se atribuyen mayores competencias normativas a las Comunidades Autónomas sobre algunos de los impuestos cedidos (IRPF, Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, sobre Determinados Medios de Transporte y sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos). Por otra parte, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos prevé la posible aplicación de un tipo autonómico y con afectación de la recaudación a la financiación de la sanidad¹⁶ o de actuaciones medioambientales.

6. Solidaridad: el sistema de financiación hace más visible el principio de solidaridad en la prestación a un nivel equivalente de los servicios, al margen de la mayor o menor capacidad fiscal de cada Comunidad Autónoma, a través de los siguientes instrumentos:

- «Fondo para paliar la escasa densidad de población», que, como su nombre indica, pretende favorecer a las Comunidades Autónomas con escasa densidad de población (inferior a 27 habitantes por km²) y con superficie inferior a 50.000 km².

- «Fondo de renta relativa», que tiene por objeto compensar la menor riqueza relativa de la Comunidad Autónoma correspondiente.

- «Modulación de crecimiento», que determina que aquellas Comunidades cuya renta por habitante sea inferior al 70 por 100 de la media no puedan crecer por debajo del 120 por 100 de la media de crecimiento del conjunto de las Comunidades.

- «Fondo de desplazados» (o de cohesión sanitaria), que garantiza el acceso de todos los ciudadanos a los servicios sanitarios en todo el territorio nacional, independientemente de la Comunidad Autónoma de residencia.

- «Respeto del *status quo*», que determina que ninguna Comunidad Autónoma perciba, para cada bloque competencial, menos recursos de los que le correspondían con el sistema anterior.

7. Como elementos que actúan desde fuera del nuevo sistema de financiación tenemos, en primer lugar, los «Fondos de Compensación

¹⁶ El conocido como «céntimo sanitario».

Interterritorial», que tienen por objeto lograr la convergencia de los niveles de renta de las distintas Comunidades Autónomas y, de otro, las «Asignaciones de Nivelación», ya mencionadas.

8. Garantía de tránsito de un sistema a otro: ninguna Comunidad resultará perjudicada como consecuencia de la aplicación del nuevo sistema de financiación.

Los recursos que el sistema de financiación atribuía a las Comunidades Autónomas de régimen común¹⁷ son los siguientes¹⁸:

1. Los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, y Tributos sobre el Juego.

2. Los Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Determinados Medios de Transporte¹⁹, y sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

3. La Tarifa Autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que asciende al 33 por 100 del rendimiento del impuesto.

4. El 35 por 100 del rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido.

5. El 40 por 100 del rendimiento de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Labores del Tabaco y sobre Hidrocarburos.

¹⁷ Los recursos recogidos en los núms. 1 y 8 son gestionados y recaudados directamente por las Comunidades Autónomas.

Los recursos recogidos en el núm. 2 son gestionados por la Agencia Estatal Tributaria (AEAT), por cuenta de las Comunidades Autónomas, y la AEAT transfiere a cada Comunidad Autónoma mensualmente la recaudación producida en su territorio.

El resto de recursos mencionados son transferidos en cada ejercicio desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas mediante entregas a cuenta. Posteriormente, en el año en que se conoce el rendimiento definitivo de estos recursos se practica la liquidación definitiva, procediéndose a satisfacer la diferencia entre dichos valores definitivos y los importes de las entregas a cuenta percibidos.

¹⁸ Además de estos recursos, la Ley 21/2001 establece el derecho de las Comunidades Autónomas a la percepción de una garantía para que tuvieran cubierta una financiación mínima de los servicios de asistencia sanitaria durante los tres primeros años de vigencia del sistema de financiación.

¹⁹ Este impuesto es el conocido coloquialmente como «impuesto de matriculación», que grava la matriculación de cualquier medio de transporte convencional y que no debe nunca ser confundido con el existente en el ámbito local y que grava la circulación de vehículos por vía urbanas (IVTM).

En relación al primero, es conveniente decir que, en la actualidad, su cuantía se ha comenzado a modular a partir de las emisiones contaminantes del medio de transporte («impuesto sobre la contaminación»), dejando a un lado los criterios anteriores relativos a la cilindrada y al tipo de combustible consumido.

6. El 100 por 100 del rendimiento del Impuesto sobre la Electricidad.

7. El Fondo de Suficiencia, como mecanismo de cierre del sistema de financiación. Su cálculo se realiza por la diferencia, en base 1999, entre las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma y la valoración de los recursos de naturaleza tributaria anteriores. Además, el Fondo de Suficiencia es el mecanismo de ajuste del sistema a los cambios que puedan producirse en las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas (por traspaso de servicios) o en los recursos (por nuevas cesiones de impuestos).

8. Las tasas afectas a los servicios traspasados.

Además de los anteriores, tal y como ya se mencionó, hay que tener en cuenta las respectivas dotaciones que se derivan de los Fondos de Compensación Interterritorial y que se dotan anualmente en los Presupuestos Generales del Estado²⁰, así como —y muy especialmente, dada su cuantía— las subvenciones y transferencias libradas con cargo a los mismos.

* * *

De la lectura de los párrafos anteriores podemos decir que la financiación impositiva de las Comunidades Autónomas de régimen común proviene²¹, por tanto, de dos fuentes: sus propios impuestos y los impuestos cedidos.

En cuanto a los primeros, debemos decir que en términos comparativos no son los que generan mayor volumen de recaudación para la hacienda autonómica. No obstante, dado que —conforme al art. 133.2 de la Constitución Española (CE) y los preceptos análogos de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)— estas Comunidades Autónomas gozan de competencia para establecer y exigir tribu-

²⁰ Estos fondos tienen como principales características las siguientes:

— Su importe no puede ser inferior al 35 por 100 de la inversión del Estado y sus Organismos Autónomos, ponderada por la población y renta relativa de las Comunidades Autónomas y ciudades beneficiarias.

— Se distribuyen entre las Comunidades Autónomas con menor renta (aquellas que son consideradas receptoras de fondos Objetivo I por la Unión Europea) y las ciudades de Ceuta y Melilla.

— Los fondos deben destinarse a financiar gastos de inversión. No obstante, hasta un máximo del 25 por 100 de los fondos de cada año pueden destinarse a gastos de puesta en marcha de las inversiones financiadas con cargo a los mismos.

²¹ Es muy importante poner énfasis en que sólo nos referimos a la recaudación por impuestos, no considerando otras fuentes de financiación, a pesar de que puedan ser muy significativas.

tos, el uso de esta financiación ha sido relativamente frecuente, por lo que las figuras tributarias existentes en las respectivas demarcaciones territoriales son abundantes, así como bastante heterogéneas²².

En cuanto a los impuestos cedidos —al margen de que en términos de recaudación son mucho más importantes—, realmente, tal y como ya se señaló, nos encontramos con dos variedades de cesión: la que se acompaña de competencias normativas (al menos parcial) y la que no se acompaña de tales competencias, sino únicamente de la cesión de una parte de la recaudación obtenida.

²² A título ilustrativo podemos mencionar las siguientes figuras tributarias:

Andalucía:

- Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas.
- Impuesto sobre Depósito de Residuos Peligrosos.
- Impuesto sobre Emisión de Gases a la Atmósfera.
- Impuesto sobre Vertidos a las Aguas Litorales.
- Impuesto sobre Depósito de Residuos Radiactivos.
- Impuesto sobre el Juego del Bingo.

Aragón:

- Canon de Saneamiento.
- Impuesto sobre el Daño Medioambiental Causado por la Instalación de Transportes por Cable.
- Impuesto sobre el Daño Medioambiental Causado por la Emisión de Contaminantes a la Atmósfera.
- Impuesto sobre el Daño Medioambiental Causado por las Grandes Áreas de Venta.

Principado de Asturias:

- Canon de Saneamiento.
- Impuesto sobre Fincas o Explotaciones Agrarias Infrutilizadas.
- Impuesto sobre el Juego del Bingo.
- Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales.
- Recargo sobre el IAE.

Illes Balears:

- Canon de Saneamiento.
- Impuesto sobre los Premios del Juego del Bingo.
- Impuesto sobre la Circulación de Vehículos de Arrendamiento sin Conductor.

Canarias:

- Impuesto Especial sobre Combustibles Derivados del Petróleo.

Cantabria:

- Canon de Saneamiento.

Catalunya:

- Gravamen de Protección Civil.
- Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales.
- Canon del Agua.

Galicia:

- Impuesto sobre la Contaminación Atmosférica.
- Canon de Saneamiento.

A) Impuestos cedidos con competencia autonómica normativa plena o cuasi-plena²³:

- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones.
- Impuestos sobre el Juego.

B) Impuestos cedidos sin competencia normativa autonómica, o respecto a los que existe un núcleo de competencias tasado²⁴. En este caso, a efectos de aclarar el sistema vigente es conveniente establecer dos categorías de impuestos:

1) Impuestos gestionados y recaudados por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), pero por cuenta de las Comunidades Autónomas, transfiriendo mensualmente a cada Comunidad Autónoma la recaudación producida en su territorio:

- a) Impuesto sobre el Patrimonio.
- b) Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte.
- c) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

2) Impuestos basados en entregas a cuenta²⁵:

- a) La tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que asciende al 33 por 100 del rendimiento del impuesto.
- b) El 35 por 100 del rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido.
- c) El 40 por 100 del rendimiento de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Labores del Tabaco y sobre Hidrocarburos.

²³ Estos impuestos son gestionados y recaudados directamente por las Comunidades Autónomas y, salvo cuestiones de forma, *de facto* ostentan competencias absolutas en relación a los mismos.

²⁴ En este caso se incluyen la mayor parte de los impuestos, y ello a pesar de que, aunque las Comunidades Autónomas puedan decidir sobre algunos aspectos concretos, deben actuar escrupulosamente dentro de los límites de la normativa estatal en la materia, por lo que ni siquiera es posible actuar *de facto*.

²⁵ Son transferidos en cada ejercicio desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas mediante las mencionadas entregas a cuenta. Posteriormente, en el año en que se conoce el rendimiento definitivo de estos recursos se practica la liquidación definitiva, procediéndose a satisfacer la diferencia entre dichos valores definitivos y los importes de las entregas a cuenta percibidos.

d) El 100 por 100 del rendimiento del Impuesto sobre la Electricidad.

Las figuras y los porcentajes de cesión respectivos que, por tanto, debemos incluir en este apartado son las siguientes:

- 33 por 100 de la recaudación del IRPF.
- 35 por 100 de la recaudación del IVA.
- 100 por 100 del IP.
- 100 por 100 del ISD.
- 100 por 100 del ITP.
- 100 por 100 del AJD.
- 100 por 100 del IDMT²⁶.
- 100 por 100 del IVMH²⁷.
- 100 por 100 de los Tributos sobre el Juego²⁸.

²⁶ Como ya se apuntó con anterioridad, este impuesto se conoce también como «impuesto de matriculación» [esta exacción se gira en las primeras adquisiciones de los diversos medios de transporte —automóviles, naves y aeronaves— y no debe ser confundido nunca con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), exigido a nivel local y que grava la titularidad de medios de transporte susceptibles de circular por las vías públicas (obviamente, sólo los de naturaleza terrestre)].

²⁷ Una mención específica requiere el tramo adicional que las Comunidades Autónomas de régimen común pueden establecer respecto a este impuesto con la finalidad de financiar los gastos sanitarios en las mismas (actualmente lo tiene establecido Madrid, Cataluña, Asturias y Galicia), y que, como ya se ha dicho erróneamente, se ha venido denominando «céntimo sanitario». Tal y como se ha avanzado, se trata de la posibilidad de incrementar —no en uno, sino en varios céntimos— la recaudación obtenida a través del IVMH por cada litro de carburante expedido. En la actualidad están aprobados dos tramos de 2,4 céntimos respectivamente.

²⁸ Al margen de la polémica que se originó inicialmente a nivel doctrinal sobre la naturaleza jurídica de estos tributos —materializada en el debate de si se trataba de verdaderas tasas o de meros impuestos y, en consecuencia, el distinto tratamiento que deberían haber tenido en cuanto a la posibilidad de ser cedidos a las Comunidades Autónomas—, podemos considerar que estamos en presencia de auténticos impuestos (y ello a pesar de que en algunos casos las normas reguladoras utilicen erróneamente el término tasa). En concreto, se recogen en este concepto las siguientes figuras:

- «Las tasas» sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones.
- «La tasa» fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar (casinos, bingos y máquinas recreativas y de azar).

Obviamente, esta tributación autonómica del juego se aplica exclusivamente a los juegos no regulados a nivel estatal (en esencia, todos aquellos que superan la demarcación autonómica), ya que éstos son gestionados por el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado en régimen de monopolio.

Los ingresos que obtiene el Estado por la comercialización de estas participaciones y apuestas son, por tanto, ingresos monopolísticos derivados de la comercialización de participaciones y apuestas como tal (monopolio legal y fiscal). En España estos ingresos se suelen conocer como «remanente de la recaudación de loterías y apuestas», es decir, el excedente obtenido de la recaudación después de deducir el porcentaje destinado a premios, así como

- 40 por 100 de la recaudación derivada de los Impuestos Especiales (Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Labores del Tabaco y sobre Hidrocarburos).
- 100 por 100 del Impuesto sobre la electricidad.

Como puede observarse, la minoración de la recaudación estatal en los impuestos más importantes ha sido consecuencia de su cesión parcial a estos entes territoriales.

Como hemos visto, otros impuestos tradicionalmente significativos en la hacienda del Estado, pero con mucho menor poder recaudatorio, han pasado en su integridad a nutrir las haciendas autonómicas (IP, ITP, AJD), por lo que esta cesión total se ha traducido en una reducción a cero de su recaudación.

En cambio, la recaudación por otros impuestos estatales también tradicionales, pero con mayor potencial recaudatorio, ha pasado a engrosar los recursos autonómicos, ya sea en su totalidad (IDMT e IVMH) o parcialmente (IIEE sobre consumos específicos).

Asimismo, otros ingresos impositivos de más reciente creación (Tributos sobre el Juego e Impuestos sobre la Electricidad) contribuyen en su totalidad a la financiación de estas haciendas autonómicas.

B) *Comunidades Autónomas de régimen foral*²⁹

Como ya se dijo, este régimen se aplica a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra³⁰, siendo en general muy similar, aunque con ciertas particularidades que los diferencian respectivamente³¹.

los destinados a financiar entidades territoriales (Diputaciones Provinciales o Comunidades Autónomas uniprovinciales), así como otras entidades públicas (Liga de Fútbol Profesional y Consejo Superior de Deportes) y, evidentemente, también los gastos de administración y comisiones de los receptores de apuestas.

²⁹ Como ya dijimos, la disposición adicional primera de la Constitución Española de 1978 establece el respeto a los derechos históricos de los territorios forales dentro del marco de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Por tanto, la especialidad genérica del régimen foral —incluyendo, por tanto, la especialidad en materia de fiscalidad— se reconoce y ampara inicialmente en esta disposición adicional primera, siendo asimismo recogida en las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de diciembre).

³⁰ El calificativo de foral en relación a esta Comunidad Autónoma no debe interpretarse como un plus sobre el resto, salvo —claro está— su distinto régimen de financiación.

³¹ Entre ellas hay que citar el carácter temporal —al menos hasta el suscrito en 2002—

Estos territorios tienen reconocida la gestión y la recaudación generada de casi la totalidad de los impuestos³², si bien han de transferir al Estado parte de estos recursos, en compensación por los servicios que éste presta en los respectivos territorios como consecuencia de las competencias no detentadas por estas Comunidades Autónomas. En tal sentido, tanto el Estatuto de Autonomía del País Vasco como la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra establecen que las relaciones de orden tributario y financiero entre estos territorios forales y el Estado vendrán reguladas por el sistema de Concierto o Convenio³³.

del régimen de Concierto (ha de renovarse cada cierto tiempo y, por tanto, suscribir un nuevo pacto o Concierto), mientras que el régimen de Convenio tiene una duración indefinida. Además, en cuanto a los ingresos, es conveniente tener en cuenta que, en el caso de la Comunidad de Navarra, son sus propios impuestos los que constituyen sus principales recursos; en el caso del País Vasco, los recursos de la Comunidad Autónoma son principalmente transferencias de sus Diputaciones Forales, que son entidades locales y son las que ostentan la potestad tributaria y las que, consecuentemente, establecen y exaccionan sus tributos.

³² Actualmente todos, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y el Impuesto sobre el Valor Añadido.

³³ En general, tanto el Concierto como el Convenio Económico pueden definirse como un pacto suscrito entre la Hacienda Central del Estado y las respectivas Haciendas Forales.

En términos históricos es conveniente tener en cuenta lo siguiente:

1. Hasta el advenimiento de la dinastía de la Casa Borbón (año 1700) coexisten en España diferentes fueros y privilegios territoriales, así como diferentes regímenes fiscales, que configuran a estos territorios con una gran heterogeneidad (hay que tener presente que, a pesar de la unificación que se atribuye a los Reyes Católicos —es decir, desde finales del siglo xv—, los territorios hispánicos de la Corona estaban meramente unificados a través de la figura del monarca, pero mantenían sus particularidades jurídicas y de gobierno). Obviamente, los territorios que ahora se califican de forales no son más que uno más dentro de tal heterogeneidad.

2. Tras la Guerra de Sucesión y la llegada al trono de Felipe V, la mayor parte del territorio de la Corona se homogeniza, tomando como referencia las instituciones existentes en Castilla, si bien perviven ciertas particularidades de orden menor en ciertos territorios (lo que ahora conocemos como «territorio de régimen común»). No obstante, en relación a las Provincias Vascas y Navarra, y como premio a su lealtad en la contienda sucesoria, el nuevo monarca les reconoce el derecho de mantener sus prerrogativas forales y, entre ellas, las de naturaleza fiscal (lo que da lugar a lo que actualmente denominamos «territorios de régimen foral»).

3. A pesar de que posteriormente hubo serios intentos de unificar el sistema tributario (por ejemplo, reforma de Mon-Santillán en 1845), de hecho, la aplicación de este sistema unificado no se hizo efectiva en tales territorios, por lo que éstos continuaron con sus particularidades.

4. En cuanto al régimen de Concierto, en la actualidad estamos ante el noveno Concierto (Ley 12/2002), siendo los anteriores los siguientes:

— Primer Concierto: Real Decreto de 28 de febrero de 1878.

— Segundo Concierto: Ley de 29 de junio de 1887, de Presupuestos Generales del Estado (bienio 1887-1888).

En el régimen foral, el sistema de financiación se caracteriza porque los territorios del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario. Ello implica que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (como ya se ha citado, actualmente todos, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y el Impuesto sobre el Valor Añadido) corresponde a cada uno de los tres territorios del País Vasco (Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) y a la Comunidad Foral de Navarra. La recaudación de estos impuestos se realiza por dichos territorios y, por su parte, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas a través de una cantidad denominada «cupo» o «aportación».

El cupo o aportación económica se fija cada cinco años, y se actualiza anualmente mediante aplicación al importe fijado en el año base de un índice de actualización. Dicho índice es el incremento de la recaudación líquida obtenida por el Estado en tributos convenidos o concertados desde el año base hasta el año cálculo³⁴.

El ingreso del cupo del País Vasco se produce al final de cada trimestre. El ingreso de la aportación de Navarra se produce al final de cada trimestre. Ambos se aplican al Presupuesto de Ingresos del Estado.

-
- Tercer Concierto: Real Decreto de 16 de febrero de 1893 (cupos para periodos de doce años).
 - Cuarto Concierto: Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 (duración de veinte años y cupos para periodos de diez).
 - Quinto Concierto: Real Decreto de 9 de junio de 1925 (duración de veinticinco años).
 - Sexto Concierto: Decreto de 29 de febrero de 1952, y únicamente aplicable a la provincia de Álava. Previamente, el Decreto-ley de 23 de junio de 1937 suprimió el régimen de Concierto económico a Vizcaya y Guipúzcoa, y mantuvo «un régimen económico-administrativo especial» respecto a Navarra.
 - Séptimo Concierto: aprobado el 26 de noviembre de 1976 (vigencia de veinticinco años).
 - Octavo Concierto: Ley 12/1981, de 13 de mayo (duración de veinte años). Posteriormente modificado en parte por la Ley 27/1990.

5. Por su parte, el régimen de Convenio navarro tiene su origen en la llamada Ley Pacionada de 1841, bajo el reinado de Isabel II, mediante el cual el antiguo Reino de Navarra se encuadra en la estructura provincial del Estado a través de la Diputación Provincial de Navarra. Desde esa fecha ha habido cinco convenios: 1841, 1877, 197, 1941, 1969 y 1990, siendo los textos acordados en 1997, 2003 y 2007 meras actualizaciones del de 1990.

³⁴ En la actualidad, el Concierto con el País Vasco y la metodología para la determinación del cupo se regulan en la Ley 12/2002 y en la Ley 13/2002. En el caso de Navarra, el vigente Convenio fue aprobado por la Ley 25/2003, por lo que las normas relativas a sus aportación se recogen en esta norma.

IV. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL³⁵

El problema de la falta de corresponsabilidad fiscal, en esencia, consiste en el efecto perverso que se genera en un sistema fiscal descentralizado, donde la descentralización de competencias —en relación a bienes y servicios públicos cuya provisión había estado en manos de la Administración central— se implementa inmediatamente en relación a las partidas presu-

³⁵ Sin perjuicio de los diferentes Estatutos de Autonomía, las principales normas que regulan esta materia son:

Constitución Española de 1978

«Art. 157.

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

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

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

3. Mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado».

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

«Art. 4.

1. De conformidad con el apartado 1 del art. 157 de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- 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) Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.
- e) Las participaciones en los ingresos del Estado.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- h) Sus propios precios públicos.

2. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

- a) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
- b) Las transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los arts. 2, 138 y 158 de la Constitución.

puestarias que financian competencias transferidas y permiten su ejecución: el gasto público regional.

Sin embargo, en relación a los medios de financiación de tales gastos, la implementación, o no se produce nunca, o se hace paulatinamente (lo que a su vez determina que el coste político de la toma de decisiones a nivel regional sea cero, o próximo a cero, durante el proceso de asunción de competencias). Este hecho determina una asincronía en relación a la actividad financiera de los entes territoriales, y que normalmente genera consecuencias nocivas desde la perspectiva de la gestión de los recursos públicos y que suele materializarse en incrementos excesivos de los gastos (y, seguramente también, del nivel de endeudamiento regional).

Como vimos, a nivel de gobierno autonómico, en España cohabitan dos regímenes bien diferenciados: el foral (aplicable exclusivamente a las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra) y el común (aplicable al resto de Comunidades Autónomas, así como a la ciudades con Estatuto de Autonomía).

Pues bien, en aras de aclarar a cuál de los escenarios se alude cuando se habla de la corresponsabilidad fiscal en nuestro país, creemos que es conveniente hacer la siguiente reflexión:

a) Por lo que respecta a las haciendas forales, podemos decir que, dado que éstas tienen su propio régimen tributario donde prácticamente se asume *ab initio* plena responsabilidad fiscal por los respectivos entes territoriales con competencias en la materia —y también el consiguiente coste político—, realmente, el problema de la corresponsabilidad fiscal no se suscita en relación a éstas, o, pensamos, si se manifiesta de alguna forma, su intensidad es mucho menor, en la medida que son estas instituciones quienes modulan en esencia la intensidad con la que opera el sistema de exacciones impositivas.

b) Como ya se infiere de lo dicho en el párrafo anterior, los problemas derivados de la falta de corresponsabilidad fiscal básicamente se producen en relación a las Comunidades Autónomas de régimen común, puesto que son éstas las que tradicionalmente han carecido de competencias en relación a la fiscalidad, y aunque en los últimos años se ha modificado el *status quo*, aún perdura en gran medida esta carencia y, consecuentemente, también —aunque más diluida— la falta de responsabilidad por las decisiones adoptadas en la materia.

Las razones que justifican dichos fenómenos son múltiples, pero creemos que de todas ellas es preciso destacar dos:

— Por un lado, la inercia estática que hubo durante gran parte de nuestra reciente historia democrática y que ha sido la responsable de que no se pusieran en marcha los mecanismos de transferencia competencial o, en el mejor de los casos, lo hicieran tarde.

— Por otro, la perversión —apuntada anteriormente—, y que se traduce en el escaso incentivo que implica para los respectivos gobiernos autonómicos la asunción de competencias recaudatorias en relación a unas figuras tributarias —los impuestos— que no son especialmente populares y cuyo incremento, más o menos explícito, suele ir acompañado de un coste político con consecuencias en los resultados electorales.

Consiguientemente, parece que puede establecerse una correlación positiva entre el nivel competencial asumido respecto a los distintos impuestos —que no ha de confundirse con la participación en la recaudación obtenida, que se materializa en una mera adscripción de un porcentaje de la recaudación— y el grado de corresponsabilidad fiscal.

A tal efecto, recogemos en la siguiente tabla —referida al ejercicio 2006³⁶— la importancia relativa que tiene cada figura en relación a la financiación autonómica de régimen común.

³⁶ Aunque estos datos se refieren exclusivamente a 2006, pensamos que son un buen exponente de la situación existente hasta 2008. En cualquier caso, la elección de este ejercicio es consecuencia de ser el último que, en la fecha que se redactan estas líneas, ofrecía datos definitivos.

Peso de cada recurso del modelo de financiación por Comunidad Autónoma (año 2006)

Comunidades Autónomas de régimen común	Tributos cedidos sujetos a liquidación				Tributos cedidos no sujetos a liquidación				Recursos no tributarios				Fondo programa de obras en incapacidad temporal (%)		Total recursos									
	IRPF (con capacidad normativa)		IVA		IIEE gestionados por la AEAT (%)		Impuesto sobre Determiandos Medios de Transporte		Venta minorista de determinados hidrocarburos		Antiguos tributos cedidos (recaudación real)		Tasas afectas (recaudación normativa)		Fondo de suficiencia		Garantías de financiación de los servicios de asistencia sanitaria		Fondo de cobreción sanitaria		Fondo programa de obras en incapacidad temporal (%)			
	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%
Andalucía	22.632,08	20,50	19.128,28	17,33	8.023,12	7,27	1.918,25	1,74	1.251,44	1,13	23.657,77	21,43	1.008,81	0,91	32.396,55	29,34	14,01	0,01	99,03	0,09	278,97	0,25	110.408,32	100,00
Aragón	2.906,78	13,81	3.311,07	15,73	1.438,89	6,84	308,26	1,46	153,88	0,73	3.381,14	17,02	255,04	1,21	9.035,42	42,93	0,00	0,00	1,62	0,01	52,52	0,25	21.044,62	100,00
Principado de Asturias	784,84	21,22	642,48	17,37	307,70	8,32	40,30	1,09	37,08	1,00	750,02	20,28	31,87	0,86	1.095,82	29,63	0,00	0,00	0,00	0,00	8,50	0,23	3.698,62	100,00
Illes Balears	562,99	19,33	524,51	18,01	207,27	7,12	33,64	1,15	37,53	1,29	412,44	14,16	383,34	1,32	1.088,12	37,36	0,00	0,00	0,01	0,00	7,42	0,25	2.912,27	100,00
Canarias	548,19	22,38	905,49	36,96	275,02	11,23	48,56	1,98	20,92	0,85	821,72	33,54	17,54	0,72	211,68	8,64	14,01	0,57	3,10	0,13	6,74	0,28	2.449,63	100,00
Castilla y León	739,89	15,37	0,00	0,00	593,32	1,23	0,00	0,00	0,00	0,00	769,43	15,99	37,59	0,78	3.183,70	66,15	0,00	0,00	9,22	0,19	13,37	0,28	4.812,51	100,00
Castilla-La Mancha	303,02	16,86	290,37	16,15	126,09	7,01	20,85	1,16	13,79	0,77	332,46	18,50	13,57	0,75	686,88	38,21	0,00	0,00	6,60	0,37	3,84	0,21	1.797,47	100,00
Cataluña	1.140,84	15,81	1.134,04	15,71	605,78	8,39	75,49	1,05	82,29	1,14	1.025,88	14,22	87,76	1,22	3.048,07	42,24	0,00	0,00	0,00	0,00	16,67	0,23	7.216,81	100,00
Extremadura	724,88	13,45	743,28	13,79	466,04	8,65	66,02	1,22	118,14	2,19	862,08	15,99	46,25	0,86	2.350,69	45,61	0,00	0,00	0,00	0,00	12,83	0,24	5.390,21	100,00
Galicia	5.054,78	26,63	3.688,32	19,43	1.521,83	8,02	367,51	1,94	306,48	1,61	5.160,95	27,19	128,80	0,68	2.692,77	14,19	0,00	0,00	13,13	0,07	48,57	0,26	18.982,13	100,00
Comunidad de Madrid	305,50	9,61	400,76	12,61	198,94	6,26	26,57	0,84	24,23	0,76	273,08	8,39	28,17	0,89	1.912,55	60,19	0,00	0,00	0,42	0,01	7,22	0,23	3.177,44	100,00
Región de Murcia	1.102,21	14,35	1.231,98	16,04	513,28	6,68	86,94	1,13	90,61	1,18	950,10	12,37	70,76	0,92	3.612,62	47,05	0,00	0,00	1,76	0,02	18,62	0,24	7.678,88	100,00
País Vasco	5.419,01	35,47	3.418,87	22,38	954,65	6,25	536,46	3,51	162,14	1,06	4.714,31	30,85	163,81	1,07	1.82,31	-1,19	0,00	0,00	52,91	0,35	39,58	0,26	15.279,43	100,00
Navarra	545,46	16,00	543,17	15,94	300,30	8,81	63,80	1,87	35,93	1,05	789,88	23,17	17,05	0,50	1.102,22	32,34	0,00	0,00	1,69	0,05	8,94	0,26	3.408,44	100,00

Peso de cada recurso del modelo de financiación por Comunidad Autónoma (año 2006) (Cont.)

Comunidades Autónomas	Tributos cedidos sujetos a liquidación						Tributos cedidos no sujetos a liquidación						Recursos no tributarios				Total recursos							
	IRPF (con capacidad normativa)		IVA		IIEE gestionados por la AEAT (*)		Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte		Venta minorista de determinados hidrocarburos		Antiguos tributos cedidos (recaudación real)		Tasas afectas (recaudación normativa)		Fondo de suficiencia		Garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria		Fondo de cohesión sanitaria		Fondo programa de ahorro en incapacidad temporal (**)			
	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%
La Rioja	173,01	18,10	146,28	15,30	61,45	6,45	10,54	1,10	7,50	0,78	174,84	18,29	4,94	0,52	375,23	39,26	0,00	0,00	0,00	0,00	2,05	0,21	955,84	100,00
Comunitat Valenciana	2.320,67	20,00	2.147,66	18,51	986,57	8,50	233,29	2,01	161,94	1,40	3.089,46	26,19	67,31	0,58	2.606,46	22,46	0,00	0,00	8,56	0,07	32,10	0,28	11.694,02	100,00
CCAA con Estatuto de Autonomía	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26,45	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26,45	100,00
Ciudad de Ceuta	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,73	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,73	100,00
Ciudad de Melilla	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,72	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,72	100,00
TOTAL	22.632,08	20,49	19.128,28	17,32	8.023,12	7,27	1.918,25	1,74	1.251,44	1,13	23.657,77	21,42	1.008,81	0,91	32.423,00	29,36	14,01	0,01	99,03	0,09	278,97	0,25	110.434,77	100,00

Clave: lectura horizontal por Comunidad Autónoma. El porcentaje de cada recurso representa el peso de cada uno en el conjunto de recursos de los que dispone cada Comunidad Autónoma. Por ejemplo, el 13,81 por 100 de los recursos de los que dispone Andalucía proviene del IRPF.

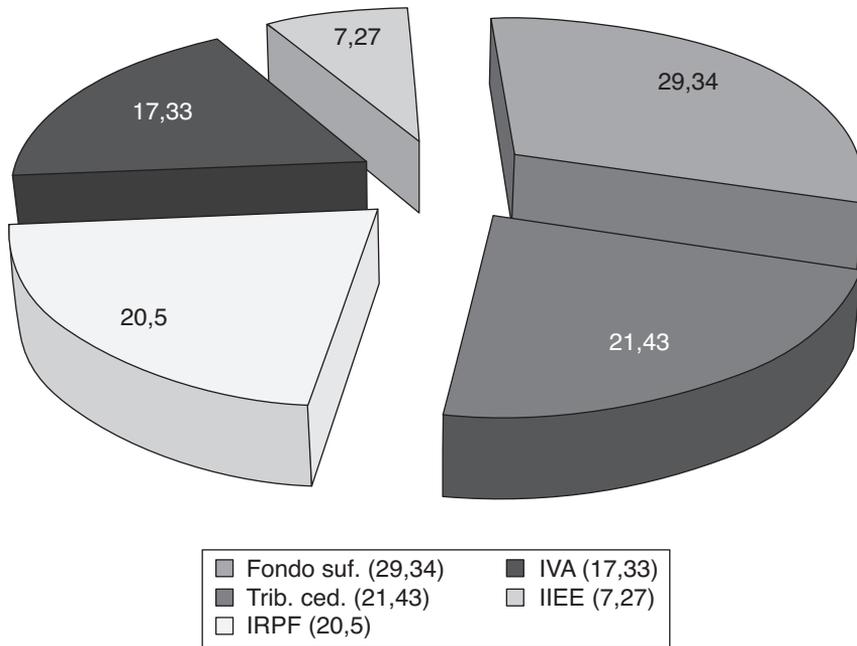
(*) IIEE gestionados por la AEAT incluye los Impuestos sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, Productos Intermedios, Cerveza, Labores del Tabaco, Hidrocarburos y Electricidad.

(**) Los importes corresponden al crédito asignado.

Nota: el modelo de financiación prevé dos recursos de naturaleza condicionada: el Fondo de Cohesión Sanitaria y el Fondo Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal.

Fuente: DG de Cooperación Autonómica, SG de Análisis Económico de las CCAA. Datos obtenidos de la Liquidación definitiva del ejercicio 2006. Ministerio de Economía y Hacienda e Instituto Nacional de la Seguridad Social.

*Comunidades Autónomas de régimen común.
Importancia relativa de los diferentes recursos
(ejercicio 2006)*



Fuente: elaboración propia.

A la luz de los datos anteriores, podemos decir que, en general, y por orden de importancia, los recursos más significativos de la hacienda autonómica común en el ejercicio 2006 fueron los siguientes³⁷:

- 1) Partidas provenientes del Fondo de Suficiencia (29,34 por 100).
- 2) Antiguos tributos cedidos³⁸ (21,43 por 100).

³⁷ Es conveniente abundar en la idea de que estos datos son generales, por lo que quizás no se puedan hacer extensivos a algunas Comunidades Autónomas donde, obviamente, se alteren las proporciones e importancia de estas fuentes de financiación. Éste es el caso de la importancia relativa que tienen los recursos provenientes del Fondo de Suficiencia, para el ejercicio 2006, en el caso de las Islas Baleares (-8,64 por 100), Comunidad de Madrid (-1,19 por 100) o Cataluña (14,19 por 100).

³⁸ La utilización de esta denominación en este epígrafe nos parece confusa. Sin embargo, indefectiblemente debe referirse a los impuestos que gravan el Patrimonio, las Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos Documentados, así como las Sucesiones y Donaciones. Como en algún lugar se cita, y haciendo una extrapolación de la terminología

- 3) Recaudación proveniente del IRPF (20,50 por 100).
- 4) Recaudación por IVA (17,33 por 100).
- 5) Recursos obtenidos a través de los IIEE (7,27 por 100).

Del análisis de los datos anteriores creemos que, en una primera lectura, se puede destacar claramente lo siguiente:

— La gran importancia en la financiación autonómica común que tienen los recursos procedentes de los impuestos (prácticamente un 70 por 100 de la financiación), se hayan asumido o no competencias normativas.

— La menor trascendencia que presenta la financiación que se imputa al Fondo de Suficiencia (un 30 por 100, aproximadamente).

Sin embargo, tras un estudio más detenido, y si en relación a los impuestos agregamos la recaudación derivada de aquellos sobre los que las Comunidades Autónomas tienen competencias normativas —sean plenas o cuasi plenas, caso de los tributos cedidos tradicionales, o más restringidas, como en relación al IRPF—³⁹ y, además, la relacionamos con la derivada de las figuras impositivas sobre las que carecen absolutamente de dicha capacidad, los resultados no son tan alentadores, al menos desde la perspectiva de la corresponsabilidad fiscal.

En efecto, de los 77.619,49 millones de euros a que asciende la recaudación impositiva, 50.468,35 millones proviene de la primera de las categorías señaladas en el párrafo anterior y 27.151,14 de la segunda.

Por consiguiente, aunque exista una clara asimetría inicial en términos absolutos, ésta se diluye en términos relativos, dado que el ratio resultante entre ambas es del 53,79 por 100, a favor de las figuras impositivas sobre las que no concurren competencias normativas.

En consecuencia, puede observarse que, si bien es cierto que la corresponsabilidad fiscal autonómica ha aumentado en relación a otros tiempos, en la medida que los recursos impositivos son más importantes que las transferencias recibidas vía fondos, no es menos cierto que su financiación impositiva en sentido estricto aún se ha venido decantando por una pre-

comunitaria un tanto forzada, podríamos llamarlos «impuestos cedidos tradicionales» (con una clara evocación de los «recursos propios tradicionales» que constituyen una de las fuentes de financiación clásicas del presupuesto de la Unión Europea).

³⁹ En la tabla se recoge el IRPF como una figura impositiva respecto a la que las Comunidades Autónomas de régimen común ostentan competencia normativa, lo cual es cierto, pero debe ser matizado: se trata de una competencia restringida sobre algunos elementos del impuesto (básicamente, el tramo de tarifa autonómico, así como las deducciones de la cuota).

valencia de los recursos obtenidos a través de figuras impositivas donde la capacidad normativa autonómica o no existe, o está muy tasada.

En definitiva, creemos que de lo dicho en este apartado parece que se puede afirmar que cualquier cambio en relación al incremento de la corresponsabilidad fiscal autonómica ha de venir necesariamente a través de una mayor atribución de competencias en materia impositiva y, por tanto, no de un mero incremento de las participaciones sobre la recaudación sobre figuras respecto de las que carecen de competencias normativas.

Con mayor justificación si cabe, desde esta perspectiva deben quedar relegadas a un segundo plano o no utilizarse las actuaciones que, bajo la falacia de contribuir a una mayor corresponsabilidad fiscal autonómica, se basen en crear nuevos fondos o aumentar las dotaciones de los fondos ya existentes. En ambos casos nos encontramos con instrumentos que no son sino meras transferencias entre distintos niveles de gobierno y que —aunque puedan servir a otros fines—⁴⁰ no son acordes con el principio de corresponsabilidad fiscal, que es el que preside nuestro análisis.

V. EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE 2009⁴¹

Este modelo, aún no aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en el momento de redactar estas líneas, se prevé que se reúna

⁴⁰ Como es obvio, la utilización de las dotaciones presupuestarias de los fondos puede ser adecuada con otros propósitos (por ejemplo. homogenización territorial, etc). Sin embargo, desde la perspectiva estricta de la corresponsabilidad fiscal no parece ofrecer un buen encaje.

⁴¹ La propuesta que realiza el gobierno lleva por título «Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Propuesta base para un acuerdo», con fecha de 30 de diciembre de 2008.

En cualquier caso, hay que decir que, en el momento de redactar estas líneas, se había producido la reforma de seis Estatutos de Autonomía (Andalucía, Aragón, Castilla-León, Cataluña, Islas Baleares y Valencia), estando en trámite parlamentario el de Castilla-La Mancha. Este hecho parece reforzar la propuesta de reforma de la financiación autonómica a fin de armonizarla con el proceso de reformas estatutarias.

Por otra parte, es conveniente señalar que este nuevo modelo reconoce explícitamente las singularidades de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, señalando que no les será de aplicación el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y que el coste derivado de las competencias asumidas y servicios transferidos se financiará a través de la parte proporcional que le corresponda del Fondo de Suficiencia —conforme a su valoración— y, además, por la correspondiente subvención a los órganos de autogobierno.

en el mes de febrero), *de facto*, tras las sucesivas —y parece que exitosas— reuniones celebradas a finales de 2008 entre el presidente del gobierno de España y los respectivos presidentes autonómicos, puede decirse que está en vigor desde el 1 de enero de 2009.

Las novedades que proclama este modelo se puede decir que, a grandes rasgos, son dos: por un lado, una mayor participación y corresponsabilidad fiscal; por otro, la constitución de diversos fondos financieros.

1. Aumento de la autonomía y corresponsabilidad

La materialización de dicha mayor autonomía y corresponsabilidad fiscal será consecuencia de una ampliación de la participación en recursos impositivos, así como del reconocimiento de nuevas competencias en la materia.

No obstante, según se desprende de la propuesta, unos y otros tendrán una diferente materialización, pues para los aspectos de mera redistribución de las participaciones se explicitan las mismas inmediatamente, mientras que para el reconocimiento de las nuevas competencias parece que se utilizan unos términos más vagos e imprecisos.

Concretamente, en cuanto al incremento de la participación en los impuestos cedidos parcialmente, ésta pasará a ser la siguiente:

- IRPF: del 33 por 100 actual al 50 por 100.
- IVA: del 33 por 100 actual al 50 por 100.
- IIEE⁴²: del 35 por 100 actual al 58 por 100.

Simplemente, con esta medida el gobierno considera que el peso de los recursos tributarios de las Comunidades Autónomas se incrementará en un 20 por 100, pasando del 70 por 100 (que, como vimos, venían representando) al 90 por 100 a partir de la aplicación del nuevo sistema.

Por lo que se refiere a las competencias normativas, el nuevo modelo «se propone incrementar en lo posible» las mismas en relación a los impuestos cedidos parcialmente, es decir, los enumerados anteriormente.

Pues bien, aunque envueltas en este halo de indefinición, se señala que las materias sobre las que se podrían asumir nuevas competencias serían:

⁴² Como es sabido, estos impuestos son los impuestos especiales de fabricación (sobre la Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas; Productos Intermedios; Alcohol y Bebidas Derivadas; Labores del Tabaco; Hidrocarburos).

— IRPF: mínimos personal y familiar⁴³; aprobación de la escala de gravamen autonómica⁴⁴; deducciones de la cuota⁴⁵.

— IVA e IIEE: «se hará el esfuerzo necesario» para que las Comunidades Autónomas puedan participar en relación a estos impuestos, siempre y cuando sea compatible con las disposiciones europeas en la materia⁴⁶.

Igualmente se dice que, en relación a estos impuestos compartidos, se propone aumentar la visibilidad de las Comunidades Autónomas en los mismos, especialmente en relación a los modelos de declaración utilizados, así como en las retenciones practicadas.

Además, en la misma línea se recoge la propuesta de incrementar la participación y colaboración entre las Administraciones tributarias autonómicas y la estatal.

Finalmente, a fin de agilizar el nuevo sistema se hace la propuesta de revisar el sistema vigente de entregas a cuenta, en orden a mejorar la sincronía entre estas entregas y la recaudación obtenida por las Comunidades Autónomas.

2. Instrumentación del nuevo modelo a través de nuevos Fondos de Financiación Autonómica⁴⁷

Aunque este nuevo sistema utiliza su propia terminología en relación a estos fondos, es preciso decir que, de hecho, el sistema anterior ya contemplaba muchos de los fines señalados ahora, y lo hacía a través de los fondos, principios y figuras existentes hasta la nueva propuesta.

⁴³ Más adelante, la propuesta abunda en esta cuestión diciendo que la modificación de estos mínimos debe garantizar el mantenimiento de los conceptos de la ley estatal, así como respetar una horquilla máxima de variación.

⁴⁴ Las competencias para aprobar la escala autonómica del IRPF se amplían y deberán ser objeto de iniciativa legislativa anual por todas las Comunidades Autónomas. No obstante, el número de tramos de la escala deberá ser el mismo para todas y deben cumplir con el requisito de ser progresivas.

⁴⁵ Básicamente, las relativas a la adquisición y alquiler de vivienda.

⁴⁶ En este caso —y dejando intactas las competencias europeas en la materia—, la propuesta contempla ceder competencias normativas en materia de IVA en fase minorista (detallista, según la terminología utilizada en el documento), siempre y cuando el mismo no tenga la condición de empresario o profesional. Esto mismo es aplicable a los impuestos especiales de fabricación, en relación a su aplicación en la fase detallista.

⁴⁷ Es conveniente reiterar que el Fondo de Compensación Interterritorial, como fondo de convergencia en el desarrollo de las distintas Comunidades Autónomas, continúa quedando fuera del nuevo sistema de financiación. Por tanto, su implementación se hace *ad extra* de los mecanismos que aquí se recogen.

En este sentido podemos decir que, salvo lo relativo a los Fondos de Convergencia Autonómica (que sí son de nueva creación), el resto de objetivos se cubrirían con los mecanismos habilitados por el antiguo sistema de financiación: Fondo para paliar la escasa densidad de población; Fondo de renta relativa; Modulación de crecimiento; Fondo de desplazados (o de cohesión sanitaria); respeto del *status quo*.

Aclarado lo anterior, podemos decir que los fondos que recoge la propuesta son tres (si bien, el último se desdobra), constituyendo una novedad exclusivamente el último de los que se citan a continuación:

1. Fondo de Garantía de Igual Financiación de los Servicios Públicos Fundamentales. Su distribución se hará atendiendo a las necesidades de cada Comunidad Autónoma por habitante ajustado⁴⁸ —lo que garantizará la igualdad real en su distribución— en relación a los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales).

Este fondo se financiará con un porcentaje de los recursos autonómicos y será objeto de revisión anual.

2. Fondo de Garantía de Suficiencia Global. A diferencia del anterior, este fondo se nutre de recursos estatales, estando referenciado al nivel de ingresos tributarios del Estado, y tiene por objeto la financiación del resto de competencias transferidas —es decir, las que se consideran no fundamentales—, así como aquellas que no sean homogéneas⁴⁹.

3. Fondos de Convergencia Autonómica. Éste, como se ha dicho, se bifurca en dos: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación:

— El Fondo de Competitividad persigue reducir las diferencias en la financiación per cápita entre las distintas Comunidades Autónomas, por lo que su dotación se distribuye entre aquellas cuya financiación esté por debajo de la media o de su capacidad fiscal.

— El Fondo de Cooperación tiene por finalidad homogeneizar el nivel de vida entre los habitantes, con independencia de la Comunidad Autónoma en la que residan. Por tanto, persigue la nivelación en relación a aque-

⁴⁸ La explicación de este concepto es básica: alude a que igual dotación financiera nominal puede ser diferente en términos reales, simplemente, como consecuencia de que el coste de la vida en las diferentes Comunidades Autónomas sea distinto. Por esta razón, pueden darse asignaciones nominales distintas, pero que, en términos de poder adquisitivo o coste de vida, son iguales.

⁴⁹ Contempla el supuesto de que algunas competencias no fundamentales pueden ser detentadas únicamente por algunas Comunidades Autónomas (y, por ello, requieren ser financiadas adicionalmente).

llos ciudadanos que residan en las Comunidades Autónomas con menor riqueza relativa.

En definitiva, mayor autonomía financiera, mayor corresponsabilidad fiscal y más y mejor dotados fondos son los pilares sobre los que dice sustentarse el nuevo modelo de financiación autonómica común.

VI. CONCLUSIONES

Desde nuestro punto de vista, el nuevo modelo de financiación autonómica no logra una mayor corresponsabilidad fiscal autonómica o, en el mejor de los casos, ésta será mínima y no inmediata.

Comenzando con aquellas cuestiones que nos parecen más obvias, creemos que, por lo que se refiere a los impuestos que afectan al ámbito de la Unión Europea (IVA e IIEE), su reforma en aras de incorporar a las Comunidades Autónomas españolas en su regulación específica abre un debate más amplio sobre el papel que las regiones deben desempeñar en un escenario tradicionalmente reservado a los Estados soberanos⁵⁰. Como es obvio, la importancia de las decisiones que se puedan adoptar en la materia tiene una trascendencia que exige un análisis pausado, lo que creemos que excluye un examen inmediato del mencionado papel y, por consiguiente, también de las competencias que las regiones han de ostentar respecto a figuras impositivas que afectan directamente al presupuesto de la Unión Europea (caso del IVA) o que afecten a figuras indirectas de imposición, cuya armonización (junto con la del propio IVA) han constituido tradicionalmente uno de los frentes de la política impositiva de las instituciones europeas.

En cuanto a los nuevos ámbitos competenciales dentro del IRPF, parecen más accesibles desde la perspectiva de la acción de gobierno, en la medida que este impuesto no cae en la órbita de la fiscalidad comunitaria —o, al menos, directamente—. Ahora bien, esta factibilidad tampoco debe confundirse con inmediatez, en la medida que incrementar las competencias normativas autonómicas implica necesariamente alteraciones en el *statu quo* legislativo nacional, que aconsejan también una reflexión

⁵⁰ De hecho, nos parece adecuado recordar que ni siquiera las Comunidades Autónomas de régimen foral tienen competencias en relación a estas figuras impositivas. En consecuencia, habría que reformar todo el sistema de distribución de competencias fiscales a nivel nacional antes, o simultáneamente, a la reforma del sistema de financiación de la Unión Europea. En nuestra opinión, hoy por hoy, esto parece inviable.

plurilateral y sosegada, a fin de no incurrir en errores derivados de la precipitación.

Por consiguiente, lo más que podemos decir del nuevo modelo es que propugna dicho principio explícitamente —y con ahínco—, pero que no incorpora verdaderas medidas verosímiles y congruentes con dicha finalidad. A lo sumo, la propuesta parece hacer referencia a *desideratas* de futuro, que en la actualidad no creemos realizables con la inmediatez que parece desprenderse de la propuesta gubernamental. En consecuencia, todo parece indicar que, por el momento, lo que se consolida es una corresponsabilidad fiscal muy sesgada y asimétrica donde el Estado continúa desempeñando el principal papel.

Como resulta obvio, este modelo puede presentar otras virtudes (y defectos) —como puede ser la de incorporar una mayor nivelación a nivel individual en relación al disfrute de servicios públicos, independientemente de la Comunidad Autónoma (de régimen común) en que resida—, pero desde la perspectiva que nosotros hemos adoptado podemos decir que, fácticamente, poco o nada aporta.

Lo que sí incluye este modelo de financiación autonómica común son dos cosas:

- una redistribución institucional de los recursos impositivos a través de los porcentajes de participación en los impuestos estatales más importantes (IRPF e IVA);
- y también la creación de nuevos fondos tendentes a homogeneizar el grado de bienes y servicios públicos de que disfrutaran los ciudadanos españoles residentes en territorio común.

En consecuencia, por el momento, únicamente podemos calificar de plausible este modelo desde la perspectiva anterior, aunque no tanto cuando lo consideramos estrictamente desde la perspectiva de la corresponsabilidad fiscal autonómica.

VII. DOCUMENTACIÓN UTILIZADA

- Constitución Española de 1978.
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.
- Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las

Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

- «Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español 1996-2006», MEH.
- «Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Propuesta base para un acuerdo», 30 de diciembre de 2008.

Sitios en internet:

- <http://meh.es/portal/>.
- <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAALiquidaciones/>.
- <http://www.aeat.es>.
- <http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DG%20Coordinacion%20Financiera%20CCAA%20EELL.aspx>.
- <http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DatosPresupuestarios.aspx>.