

# "El Modelo de Financiación Autonómica"

**Dr. Adrián Joaquín Miranda Camarena**  
**Dra. Claudia Verónica Gómez Varela**

***SUMARIO:** Introducción.- 1.La Autonomía.- 2.El modelo de Financiación de los Entes Preautonómicos.- 3.Modelo Transitorio.- 4.Modelo del Periodo 1987-1991.- 5.Modelo del Periodo 1992-1996.- 6.Modelo de Corresponsabilidad Fiscal.- 7.Modelo de Corresponsabilidad Fiscal 1997-2001.- 8.Situación Actual.- 9.Los Principios del Actual Sistema.- 10.Propuestas.*

## **INTRODUCCIÓN.**

La Constitución española de 1978 (CE), estableció un sistema para la financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA), flexible y simple, ya que en su art. 157.1 marca los recursos de que habían de nutrirse sus respectivas Haciendas, pero no establece cuales de ellos debían constituirse en fuentes primordiales de los ingresos que harían posible la autonomía financiera, garantizada a las Comunidades Autónomas en su art. 156 para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

El sistema constitucional de financiación autonómica desarrollado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y los Estatutos de Autonomía, se ha concretado en diversos modelos de financiación que se han venido aprobando y aplicando de forma sucesiva desde el inicio del proceso autonómico hasta ahora.

Tales modelos han estado excesivamente asentados sobre el criterio de suficiencia de ingresos en detrimento del principio de autonomía financiera y corresponsabilidad, pues se han construido sobre la base de los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado, frente a los ingresos impositivos propios. Esto ha ocasionado la dependencia financiera de las Comunidades Autónomas, y sabemos que una Hacienda en exceso dependiente es poco eficaz para preservar la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

El reto de todo modelo de financiación es encontrar el equilibrio entre los principios de autonomía y equidad, de forma que aún siendo las Comunidades responsables de sus ingresos, el sistema fiscal no sufra riesgo de desvertebración y el principio de solidaridad interterritorial no resulte incumplido.

Este trabajo tiene como objeto conocer el sistema de financiación autonómica que ha venido imperando en España a partir de su Constitución de 1978, conocer sus principales desafíos y tratar de encontrar, en su caso, mecanismos para lograr su evolución y mejora.

## **1.- La Autonomía.**

Con objeto de iniciar el tema que me ocupa, considero necesario dejar claro el concepto de autonomía y algunas de sus características, diciendo, por principio de cuentas, que la descentralización efectiva es aquella que se traduce en un mayor poder de toma de decisiones y en una posibilidad de manejo de los recursos, y que conlleve el bienestar de la colectividad al elevar su nivel de vida y participación en los asuntos públicos. Una descentralización política que fomente una cultura política<sup>1</sup>.

Respecto a la "autonomía", de acuerdo con la Real Academia de la Lengua, podemos entender la autonomía como "*La potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios, provincias, regiones de otras ciudades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios*". La comunidad autónoma, en tanto que forma máxima de la descentralización política, es el Estado mismo, que al democratizarse y distribuir el poder emanando del pueblo soberano entre sus órganos, se ve obligado, a difundir su poder estatal en todo el territorio.

Guy Heraúd plantea que el, ciudadano puede tomar un gran número de decisiones importantes cuando se trata de un régimen de autonomía, la cual constituye el

---

<sup>1</sup> ROJAS. Eduardo. *Descentralización y autonomía local en la asignación de recursos*, Santiago de Chile, Eure, núm. 51, 1991, pp. 7 y 8.

principal atributo de todo ser o colectividad, y debe ser reconocida a todos los hombres y grupos sociales<sup>2</sup>.

Se debe entender a la autonomía como una serie de derechos y principios. La comunidad debe tener el derecho a proclamarse existente, autodelimitarse, autodefinirse y autogobernarse con base en los siguientes derechos:

- 1) Derecho a la autoafirmación. Que asiste a toda colectividad a declararse existente y a ser reconocida como tal por otras colectividades.
- 2) Derecho a la autodefinition. Que es la capacidad de trazar y fijar fronteras y límites políticos y geográficos.
- 3) Derecho a la autoorganización. A dotarse a sí mismo de su propia norma fundamental.
- 4) Derecho a la autogestión. A gobernarse y administrarse libremente dentro de su propia normatividad.

Pero la autonomía, vista como forma máxima de la descentralización política del poder de Estado, aparecería como una expresión del individualismo y el reino de la anarquía de un país. Por eso es necesario señalar los siguientes principios:

- Principio de subsidiariedad. En donde la colectividad inferior debe conservar todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente. Todo lo demás se debe transferir al ente superior. Bajo este principio, la sociedad debe construirse de abajo hacia arriba, y el poder político ha de situarse en el nivel en el que surgen los problemas y donde están quienes lo sufren y saben cómo resolverlos. Esto requiere de una adecuación jurídica.
- Principio de participación o unidad. Las colectividades inferiores se asocian activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior resultante, es decir, se debe propiciar la participación de las colectividades inferiores en la gestión de la colectividad superior.
- Principio de cooperación. Sin este principio una sociedad de grupos autónomos sería anárquica y atomizada. Autonomía no quiere decir autarquía e individualismo. Se complementa con la cooperación y la acción coordinada y global: "todos dependemos de todos". Autonomía no significa soberanía, sino libertad limitada por la necesidad que las personas y comunidades tienen de los demás.
- Principio de garantías. Capaz de organizar y dar viabilidad y vertebración a la sociedad federal en su totalidad. La garantía jurisdiccional asegura la aplicación de las normas a cargo de los tribunales con competencia

---

<sup>2</sup> Vid., ROJO SALGADO, A. *El significado y las posibilidades de la autonomía y la regionalización política*, Coruña, Edicós Do Castro Sada A, 1992.

obligatoria, y la garantía de ejecución material asegura la ejecución de las decisiones de los tribunales mediante órganos, incluso, coercitivos.<sup>3</sup>

Las ventajas de la autonomía son estas<sup>4</sup>:

- Se adecua la acción del Estado a las necesidades locales, para que se recupere la idiosincrasia de cada territorio.
- Se rechaza la imposición de formas de organización política concretas de unas realidades a otras.
- A cada comunidad le corresponde una estructura jurídica, política e institucional propia y singular.

Se desmasifica y aligera la función legislativa de los parlamentos nacionales, trasladando a las cámaras locales la tarea de crear leyes de ámbito local.

Para alcanzar una auténtica autonomía, es preciso eliminar el control gubernamental y mantener sólo un control jurisdiccional el cual es un control de legalidad y no de otro tipo, la autonomía significa que la colectividad debe tener el derecho de proclamarse existente, de autodelimitarse y organizarse, elaborando libremente su propio estatuto en los límites de respeto a la Constitución.

En el caso español, el modelo autonómico contenido en su Constitución de 1978 responde a las profundas raíces históricas, culturales y económicas, algunos han llamado a este modelo “Estado regional sui géneris”, debido a sus especiales condiciones y matizaciones respecto de los existentes, se funda en el principio de autonomía, pero no desconoce los principios de unidad y solidaridad que deben prevalecer en los modelos de un Estado contemporáneo. La autonomía ejercitada como en derecho, sin perjuicio de la solidaridad y sin detrimento de la unidad de la nación española, es el elemento modulador de los poderes del estado y, en definitiva, de la configuración última del mismo.<sup>5</sup>

El modelo abierto de la Constitución de 1978 adquiere mayor importancia, pues se fundamenta en la participación y deliberación política constantes. Por el contrario, un modelo cerrado impediría revisar y ajustar el modelo a la realidad cambiante, para que se mantuviera la coherencia respecto del principio de igualdad.

El debate sobre el carácter simétrico o asimétrico del Estado español parte del posible reconocimiento de los “hechos diferenciales”. La identidad diferenciada o

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Pedro, *Federalismo y Descentralización Contemporáneos*. [en línea] México, 2003. [citado el 18 de julio de 2003]. Disponible en: [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org) p. 3.

<sup>5</sup> MEILÁN GIL, José Luis. *La Ordenación Jurídica de las Autonomías*. Madrid, Tecnos, 1988, p. 10.

hecho diferencial que da lugar a las autonomías nace de tres hechos y distinciones fundamentales. El primero, de carácter cultural el segundo socioeconómico, el tercero, que nace del principio de limitación del poder político y que se traduce en una precisión por racionalizar el poder acercándolo a sus destinatarios.<sup>6</sup> Es por lo anterior que se presenta necesario para la acertada evolución del Estado, hacer un análisis a su sistema de financiación, y con ello poder evaluar su seguimiento y posibles modificaciones al mismo.

## **2.- El Modelo de Financiación de los Entes Preautonómicos.**

La primera fase de la financiación autonómica comenzó tras la aprobación de los primeros Reales Decretos-Leyes de restablecimiento o creación de los denominados regímenes preautonómicos que, como regla, se limitaban a habilitar a los Entes preautonómicos para utilizar en la ejecución de sus acuerdos "los medios personales y materiales de las Diputaciones" incluidas en su ámbito territorial<sup>7</sup>; siendo sólo los Reales Decretos dictados para su desarrollo los que, junto a tales medios, previeron la utilización también de los "medios personales y materiales de la Administración del Estado", que debería ser regulada, como la de los medios de las Diputaciones, en los acuerdos de transferencia<sup>8</sup>. Como consecuencia de ello, la Ley 1/1978, de 19 de enero, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1978, en su art. 25, autorizó al Consejo de Ministros para efectuar la transferencia de los créditos correspondientes, a las Haciendas preautonómicas<sup>9</sup>, "en la medida en que se acuerden, a través de Comisiones Mixtas, transferencias de funciones y servicios del Estado a regímenes preautonómicos restablecidos o creados".

Se establecía para determinar la financiación correspondiente, un mecanismo de negociaciones bilaterales Estado-Ente preautonómico, sin ningún marco de referencia conocido, cuyo resultado sería formalizado a través de las

---

<sup>6</sup> INAFED. *El Estado Autonómico Español*. España, 1997, p. 7.

<sup>7</sup> Vid., Real Decreto-Ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia (art. 8); el Real Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón (art. 9); el Real Decreto-Ley 9/1978, de 17 de marzo, relativo al Archipiélago Canario (art. 8), que se refiere a las Mancomunidades Interinsulares y Cabildos; y el Real Decreto-Ley 10/1978, de 17 de marzo, relativo al País Valenciano (art.9).

<sup>8</sup> Vid. Real Decreto 474/1878, de 16 de marzo, relativo al régimen preautonómico de Galicia (arts. 3.2 y 4.2); el Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo, relativo al régimen de Aragón (arts. 3.2 y 4.2); el Real Decreto 476/1978, de 17 de marzo, para el Archipiélago Canario (arts. 3.2 y 4.2); y el Real Decreto 477/1878, de 17 de marzo, para el País Valenciano (arts. 3.2 y 4.2).

<sup>9</sup> Cuyo régimen presupuestario y patrimonial sólo sería regulado con posterioridad por el Real Decreto-Ley 16/1980, de 12 de diciembre.

correspondientes transferencias de crédito desde los Presupuestos Generales del Estado.<sup>10</sup>

La aprobación de la CE, que en sus arts. 156 y siguientes estableció las líneas maestras del sistema de financiación de las comunidades autónomas, no determinó ninguna variación sustancial en el proceso ya iniciado. En efecto, la Ley 1/1979, de 19 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, que incorporó a los estados de gastos una nueva Sección 32, denominada "Entes preautonómicos", mantuvo el mismo sistema de autorización al Gobierno para realizar en favor de los Entes preautonómicos las transferencias de los créditos correspondientes a "las funciones y servicios del Estado que legalmente" hubieran sido transferidas (art. 3.2). Desaparecía, pues, la referencia expresa a las Comisiones Mixtas a efectos de determinar la cuantía de la financiación, lo que sin embargo no debió resultar en exceso relevante, habida cuenta de que su actuación venía ya contemplada en los Reales Decretos, de modo que todo parecía seguir funcionando sobre la base de unas relaciones bilaterales Estado-Entes preautonómicos carentes de reglamentación.<sup>11</sup>

A partir de 1979, los acuerdos alcanzados en esas negociaciones bilaterales debían reflejarse en transferencias operadas desde las distintas Secciones de los estados de gastos a la citada Sección 32 (Entes preautonómicos). Sin embargo, ello no debió ser así en la práctica, al menos en todos los casos, sino que por parte de los distintos Ministerios y Organismos Autónomos se continuaron realizando transferencias de créditos directamente a los Entes preautonómicos y a las CCAA que se fueron constituyendo, lo que explica que unos años más tarde, en la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, se incluyera un Anexo III, de "normas de gestión y control de los créditos presupuestarios afectados por los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas", en cuyo punto 6 se establecía que los diversos Ministerios y Organismos Autónomos "se abstendrán de realizar transferencias directas a las Comunidades Autónomas para financiación del coste efectivo de los servicios transferidos, procurando, así mismo, que las operaciones de modificación de crédito permitan situar en la Sección 32, con la antelación suficiente, las dotaciones de créditos destinados a la cobertura del mismo".

El modelo de financiación que se había puesto en marcha de ese modo, había de continuar operando en los ejercicios de 1980 y 1981, en que las correspondientes Leyes de Presupuestos, en sus respectivos arts. 3.3, reiteraron idéntica autorización que la contenida en la Ley de Presupuestos para 1979. Nos encontramos pues ante un primer modelo de financiación, nada articulado, en que el restablecimiento o creación de regímenes preautonómicos y la posterior

---

<sup>10</sup> Con lo cual, según mi punto de vista, la asignación de recursos se podría definir en un manejo cien por ciento político.

<sup>11</sup> RAMALLO MASSANET, Juan y ZORNOZA PÉREZ, Juan. Sistema y Modelos de Financiación Autonómica. En: *Perspectivas del sistema financiero*. 1995, nº 51, p. 10.

constitución de las primeras CCAA determina la utilización de medios personales y materiales financiados mediante transferencias desde los Presupuestos del Estado, previo el acuerdo de las Comisiones Mixtas, realizadas directamente o a través de la nueva Sección 32 incorporada a los estados de gastos en el ejercicio de 1979, cuya denominación variaría en 1980 (Entes preautonómicos y Autonómicos) y en 1981 (Entes Territoriales).

Estas Comisiones Mixtas, cuya intervención ha sido y sigue siendo fundamental en el desarrollo de los diversos modelos de financiación autonómica, tienen su origen en los primeros Reales Decretos de desarrollo de los regímenes preautonómicos y fueron institucionalizadas a partir de la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, que aprobó el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que no sólo encontraría su reflejo en los posteriores Estatutos de Autonomía, sino que constituye el antecedente directo de la Disposición transitoria primera de la LOFCA, con la que coincide literalmente salvo en lo relativo a la duración del período transitorio<sup>12</sup>.

### **3.- Modelo Transitorio.**

A partir del Estatuto de Autonomía de Cataluña arriba señalado, se iría produciendo de forma paulatina la aprobación de los Estatutos de las restantes CCAA, que incorporaron, sin modificaciones excesivamente relevantes, el sistema de recursos autonómicos consagrado en el art. 157.1 de la CE<sup>13</sup>. Sin embargo, las Disposiciones transitorias de los Estatutos contienen ya algunas de las características propias del modelo transitorio de financiación autonómica, pues en ellas aparecen algunos de sus elementos más importantes, entre los que conviene destacar los siguientes:<sup>14</sup>

-El Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual a su coste efectivo, lo que supone la aparición de un primer criterio para cuantificar la financiación que cada CCAA ha de recibir desde las instancias centrales para asegurar su suficiencia.

-Dicha financiación se instrumentará a través de un porcentaje de participación en los ingresos del Estado, fijado a través del método adoptado por Comisiones Mixtas paritarias que, según cada Estatuto, coinciden, o no, con las Comisiones Mixtas de transferencias de servicios y competencias. Se opta, por tanto, por la vía del acuerdo bilateral entre el Estado y cada CCAA, que se verá posteriormente reflejado a través de la aprobación del porcentaje por la Ley de Presupuestos del Estado, lo que supone una notable diferencia respecto de los acuerdos de las Comisiones Mixtas de transferencia de servicios, que adoptarán la forma de propuesta al Gobierno, que las aprobará mediante Decreto.

---

<sup>12</sup> Dichas Comisiones Mixtas vieron unificado su régimen por el Real Decreto 2968/1980, de 12 de diciembre, que modificó la composición y funciones de las Comisiones Mixtas que habían venido operando en relación a los regímenes preautonómicos.

<sup>13</sup> Vid., FERREIRO LAPATZA, J. *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*. Barcelona 1985, pp. 116 y ss.

<sup>14</sup> RAMALLO MASSANET..., op cit., nota 11, p. 14.

-El período transitorio de financiación se define de manera diversa en los distintos Estatutos, que vienen a establecer la garantía de financiación conforme al criterio del coste de los servicios hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias que se les atribuyen; garantía a la que algunas CCAA añaden el mantenimiento, en todo caso, de ese criterio durante un período mínimo de cinco o seis años. Especialmente curiosos resultan, además del caso de Canarias, que no prevé período transitorio alguno, los de las CCAA de Asturias, Murcia y Rioja, para cuyos Estatutos esa transitoriedad debía extenderse hasta tanto no se dictaran las disposiciones que permitieran la financiación total de los servicios transferidos, disposiciones que no resulta sencillo identificar porque dichos Estatutos son posteriores a la LOFCA, que regula en forma mucho más precisa la duración de dicho período. De todas formas, dichas disposiciones estatutarias han carecido de efectos en la práctica, pues la finalización del período transitorio se produjo de acuerdo con el ritmo marcado por la aprobación en 1979 del Estatuto de la Comunidad de Cataluña y la aplicación del período de seis años previsto tanto en el art. 45.1 de dicho Estatuto, como en la Disposición transitoria primera.1 de la LOFCA, que sólo se cumplía en 1986, a partir de cuyo inicio operó el nuevo modelo, para dicha Comunidad.

#### **4.- Modelo del Período 1987-1991.**

El paso del período transitorio de financiación, a este definitivo, había sido preparado por el Acuerdo 1/1986 de 7 de noviembre del CPFF, por el que se aprobó el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987/1991, que no sería objeto de publicación en el B.O.E. hasta casi dos años después. Al respecto es necesario señalar algunos aspectos, como o son:<sup>15</sup>

-El Acuerdo, salvo en un escueto apartado 5 relativo a la "financiación autónoma"<sup>16</sup>, carente del más mínimo contenido y que sólo aludía a los recargos, y en un apartado 4.2 relativo a la coordinación entre el FCI y el FEDER, se refería fundamentalmente al método para el cálculo de la participación en los ingresos del Estado, aunque teniendo en cuenta a tal efecto el juego de los tributos cedidos y otras subvenciones con cargo a los Presupuestos del Estado; empleando para el tratamiento de dichos recursos de las CCAA una tipología básica (financiación incondicionada y financiación condicionada) que es ajena al sistema constitucional y no alude tanto al tipo de recursos con que han de nutrirse las Haciendas de las CCAA, cuanto al carácter vinculado, o no, del correspondiente gasto autonómico.

-La denominada financiación incondicionada o "financiación fuera fondo" se establecía a partir de una "restricción básica", consistente en garantizar a cada Comunidad una financiación mínima igual a la que venía percibiendo a través del modelo vigente durante el período transitorio (apartados 2 y 3).

---

<sup>15</sup> Ídem. p. 31 - 37.

<sup>16</sup> Vid., MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. *Ley de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*. Madrid, 1984, pp. 101-103.



-Como reflejo derivado del criterio del coste efectivo vigente en el período transitorio, una vez fijado el importe global de la financiación incondicionada que cada Comunidad debería percibir en el supuesto de que hubiera alcanzado su techo competencial, se procedía a restar la financiación correspondiente a servicios no transferidos, las cantidades correspondientes a la subvención de gratuidad de la enseñanza y "la cantidad fijada como objetivo de recaudación de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios" (apartado 3.1.3), con el fin de establecer la parte de dicha financiación a obtener por la vía de la participación en los ingresos del Estado. De este modo, también en el modelo del Acuerdo 1/1986, se seguía manteniendo la conexión entre porcentaje de participación y tributos cedidos establecida en el período transitorio de la LOFCA para la garantía de la financiación del coste efectivo de los servicios y no prevista en dicho texto legal para el período definitivo.

-Realizada dicha operación, a efectos de determinar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, el Acuerdo partía de una clasificación de las CCAA, según los bloques de competencias asumidas, que se corresponde con las CCAA constituidas, respectivamente, de conformidad con los arts. 151 y 143 de la CE, aunque se asimilan a las primeras las Comunidades de Valencia y Canarias, que habían asumido ya las que el método denomina genéricamente "competencias de Educación" (apartado 3.1). Se trata de una diferenciación que, inicialmente anclada en las vías de acceso a la autonomía, tiene su lógica como reflejo del condicionante que supone para el cálculo de la financiación por vía de porcentaje el coste de los servicios asumidos.

-Siempre en el marco de las reglas relativas a la participación en los ingresos del Estado, el Acuerdo suponía un desarrollo del art. 13.1 de la LOFCA, que estableció con carácter abierto los criterios a ponderar para la determinación del porcentaje, al admitir "otros criterios que se estimen procedentes" (art. 13.1.e) y no se pronunció sobre el valor que cada uno de ellos debía tener. En efecto, en el apartado 3.1.2 del Acuerdo y en su Anexo I se empleaban los criterios de "superficie", "insularidad" y "unidades administrativas", no reflejados en la LOFCA, estableciéndose además una ponderación numérica del valor que les correspondía a efectos del cálculo del porcentaje que implicaba la consideración de la "población" como "el criterio fundamental sobre el que se basa la distribución del volumen global de financiación entre las Comunidades"<sup>17</sup>. Y no puede dejar de señalarse que el desarrollo del art. 13.1 de la LOFCA así realizado prescindía por completo de considerar el criterio de "la cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios", consagrado en su letra c) y cuya toma en consideración podía haber dado lugar a un modelo de financiación radicalmente diverso. El porcentaje determinado a través del empleo de dichos criterios, constituiría "provisionalmente el porcentaje de

---

<sup>17</sup> TANCO MARTIN-CRIADO, J. *Los Criterios de Distribución de la Participación en los Ingresos Tributarios del Estado*, Presupuesto y Gasto Público nº 5, 1991, p. 30.

participación para el quinquenio 1987/1991, que se aprobará en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987", mientras que una vez conocidos los datos de dicho ejercicio y la liquidación del porcentaje de 1986, se procedería a la fijación de los porcentajes definitivos del quinquenio que "se aprobarán por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988". Y ese juego de remisiones desde los acuerdos a las Leyes de Presupuestos, que parece obedecer al mecanismo previsto en la Disposición transitoria primera.3 de la LOFCA, obliga a cuestionarse si la ley para la aprobación del porcentaje a que se refiere el art. 13.4 de la LOFCA puede seguir siendo la Ley de Presupuestos y si, aún admitiendo esa posibilidad, basta con que dicha ley apruebe las cifras en que dicho porcentaje se concreta o, por contra, es necesario que incorpore también los criterios que conducen a ellos y su ponderación no han sido incluidos en las Leyes de Presupuestos posteriores al Acuerdo 1/1986, salvo para la liquidación de la participación, a efectos de tener en cuenta los límites dentro de los que ha de ir evolucionando.

-El concepto de ingresos del Estado que empleaba el método del Acuerdo 1/1986 para calcular el porcentaje de participación y la evolución de la financiación que de él se deriva es el de "Ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente" (ITAE) (apartado 3.1.3), que incluyen la recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social y al desempleo (apartado 3.2 regla primera); concepto que es difícilmente conciliable con el de "impuestos estatales no cedidos" que emplea el art. 13.1 de la LOFCA.

-La evolución de dicha participación, en el método del Acuerdo 1/1986, había de producirse dentro de los límites máximo (crecimiento nominal del PIB) y mínimo (incremento en los gastos equivalentes del Estado) que se desarrollaban en el propio Acuerdo (apartado 3.2 reglas segunda y tercera) sin que existiera ningún tipo de anclaje en la LOFCA, cuyo art. 13 no prevé la existencia de restricción alguna para la evolución de la participación derivada de la aplicación del porcentaje.

-Igualmente, el Acuerdo desarrollaba en su apartado 3.3. el art. 13.3 de la LOFCA introduciendo algunas variaciones en el sentido de los criterios que según la LOFCA justifican una revisión del porcentaje. En primer lugar, porque transforma la circunstancia de su letra d) en un mecanismo de revisión automática del porcentaje con periodicidad quinquenal y, en segundo lugar, porque combina las circunstancias previstas en sus letras b) y c) para que, además de cuando se produzca la cesión de nuevos tributos o se reforme sustancialmente el sistema tributario del Estado, también haya de revisarse el porcentaje cuando se modifiquen las previsiones de rendimiento recaudatorio de los tributos cedidos como consecuencia de la aplicación de normativa estatal que se apruebe. Finalmente, efectuando en este caso un desarrollo puramente procedimental, el Acuerdo estableció igualmente la metodología para efectuar las revisiones y determinar qué CCAA habían de verse afectadas por ellas.

-Conviene destacar la reordenación que el Acuerdo efectuaba respecto de las denominadas subvenciones condicionadas, que habían ido apareciendo en las Leyes de Presupuestos durante el período transitorio y que, a partir del mismo, se dividirían en dos grupos. El primero de ellos, estaría integrado por aquellas de índole recurrente y con vocación de permanencia y las subvenciones de autogobierno, que pasarían a integrarse en el bloque de financiación incondicionada; mientras que las restantes subvenciones condicionadas, por causas diversas, seguirían teniendo la consideración de otras asignaciones con cargo a los Presupuestos y terminarían por suscitar conflictos de competencias constantes que, planteados ante el Tribunal Constitucional, darían lugar a su amplia jurisprudencia sobre el poder de gasto del Estado<sup>18</sup>.

-Por fin, el Acuerdo, que había integrado un 25 por 100 del importe del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) dentro del bloque de la financiación incondicionada, fijaba en un 30 por 100 de la inversión pública la dotación del Fondo en el sistema definitivo de financiación, incorporando además algunas referencias a la conveniencia de coordinar el FCI y el FEDER a través de reglas que limitaban el acceso a ese Fondo Europeo al establecer que la cofinanciación de los correspondientes proyectos debería realizarse con cargo al FCI de cada CCAA, hasta un máximo del 30 por 100 del mismo.

## **5.- Modelo del Período 1992-1996.**

En el ejercicio de 1992 había de aprobarse el Acuerdo del CPFF sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996, de 20 de enero de 1992; un documento conocido y comentado en la literatura<sup>19</sup>, del que hay que mencionar lo siguiente:<sup>20</sup>

-El Acuerdo, salvo en un escueto apartado II.3, relativo a la autonomía financiera, en el que se descartó la ampliación de la cesión de tributos y se puso en marcha un grupo de trabajo para establecer las posibilidades que ofrecía la variable esfuerzo fiscal para incrementar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA y en un apartado III.1, referido a la cuantía del FCI en 1992, se centra en el establecimiento del método para el cálculo de la que se sigue denominando financiación incondicionada, esto es, en el desarrollo de los recursos vinculados a la suficiencia; manteniendo una terminología que, con origen en el Acuerdo 1/1986, es ajena al sistema constitucional y no alude tanto al tipo de recursos con que han de nutrirse las Haciendas de las CCAA, cuanto al carácter vinculado, o no, del correspondiente gasto autonómico.

---

<sup>18</sup> RAMALLO MASSANET, J. *El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial*, España, Documentación Administrativa nº 232-233, 1993, pp. 403 y ss.

<sup>19</sup> Vid., RUIZ HUERTA, J. Situación actual y perspectivas de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: algunas reflexiones sobre los problemas principales. En: *Informe Comunidades Autónomas 1992*. Barcelona 1993, pp.291 y ss.

<sup>20</sup> RAMALLO MASSANET..., op cit., nota 11, p. 43 – 47.

-No obstante, el Acuerdo señala que el CPFF "ha considerado que las modificaciones incorporadas al sistema debían efectuarse dentro del marco de la LOFCA y orientarse en la línea general de profundizar en el desarrollo de dicho marco legal" (apartado II.1), lo que no sólo desvela que el anterior modelo se había apartado de lo previsto en el bloque de la constitucionalidad, sino que hace visible una cierta preocupación respecto del encaje en dicho marco del modelo de financiación de él resultante.

-La denominada financiación incondicionada se establece a partir de una "restricción inicial" (apartado II.4), consistente en garantizar a cada Comunidad una financiación mínima igual a la que percibió en el año base (1990) por el porcentaje de participación, los tributos cedidos y tasas afectas, las subvenciones por gratuidad de la enseñanza y el importe de la compensación transitoria implantada con ocasión de la reforma del FCI.

-A partir de dicha restricción inicial, sumando las cantidades para inversión nueva en el quinquenio, que se irían integrando gradualmente en la financiación incondicionada por terceras partes anuales en los tres primeros años del mismo, se determinaría la masa global de recursos a asignar a las CCAA para garantizar su "suficiencia estática" (apartado II.5). A efectos de la determinación de esa masa global, continuaría realizándose en el Acuerdo de 1992 la distinción entre CCAA según bloques competenciales que se corresponde con las distintas vías de acceso a la autonomía, sumando a las CCAA del art. 151 de la CE las Comunidades Valenciana y de Canarias.

-A efectos de la distribución de la masa global de financiación entre las CCAA previamente agrupadas según bloques competenciales, se diferenciaban dos tipos de variables: las geodemográficas y las redistributivas. En la primera clase de variables (apartado II.7.1.1), cuya ponderación varía según los bloques competenciales, pueden a su vez diferenciarse las que ya estaban contempladas en la LOFCA o en el Acuerdo 1/1986, como la población, superficie, insularidad y unidades administrativas, y la variable de dispersión que aparece por primera vez en el Acuerdo de 1992. Por su parte, las variables redistributivas (pobreza relativa y esfuerzo fiscal, apartado II.7.1.2), cuya ponderación es común a los dos bloques competenciales, estaban ya contempladas en la LOFCA y habían sido empleadas en el Acuerdo 1/1986, aunque en el Acuerdo de 1992 se varía su sentido, pues se trata de variables que arrojan un resultado de suma cero entre las CCAA, al limitarse a trasladar recursos entre ellas, cumpliendo así una nueva y, hasta entonces, desconocida función.

-La ponderación de las citadas variables arrojará una cifra de participación para cada Comunidad que, en el Acuerdo de 1992 estaba sometida a una modulación (apartado II.8), que corregía el resultado así obtenido para las distintas CCAA en relación al crecimiento medio de su grupo competencial, a la tasa media de financiación por habitante y a la tasa media de la renta por habitante; todo ello, sin que pueda encontrarse fundamento para tales correcciones en la LOFCA.

-El Acuerdo establecía igualmente las reglas de evolución de la masa global así distribuida, con el fin de garantizar la que denominaba "suficiencia dinámica" del modelo (apartado II.6), en términos coincidentes con los del Acuerdo 1/1986.

-Aplicando la metodología expuesta se llegaba a alcanzar, según el Acuerdo de 1992, la financiación incondicionada para cada Comunidad Autónoma, que serviría de base para el cálculo de la participación que debía corresponderles en los ingresos del Estado. A tal fin, de la cifra de financiación incondicionada que podríamos llamar "bruta" de cada Comunidad había de deducirse la recaudación por ella obtenida en concepto de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos y, con posterioridad, según los casos, habría que deducir el coste de los servicios todavía no transferidos y que hubieran sido tomados en cuenta para el cálculo de la masa global o, sumar el coste de los servicios no incluidos inicialmente en dicho cálculo por ser competencia singular de alguna Comunidad. Y esa cifra final sería el importe a percibir por participación para cada Comunidad, a partir del cual se determinaría el porcentaje que le correspondiese sobre los ingresos del Estado, definidos en los mismos términos del Acuerdo 1/1986.

-Finalmente, el Acuerdo de 1992, que parecía continuar considerando que el art. 13.3.d) de la LOFCA determinaba la necesidad de efectuar una revisión quinquenal del porcentaje, desarrollaba el procedimiento a adoptar a tal efecto, en el caso de que concurriera alguna otra de las circunstancias previstas en el citado art. 13.3 en términos coincidentes con los del Acuerdo 1/1986.

El alcance del Acuerdo del CPFF de 1992 descrito es muy semejante al que era propio del Acuerdo 1/1986, desarrollando la LOFCA como si el Acuerdo fuera una disposición de carácter reglamentario dictado para su aplicación e, incluso, introduciendo auténticas innovaciones respecto del orden de conceptos previsto en el sistema constitucional de financiación de las CCAA que, a pesar de la voluntad expresamente proclamada en el Acuerdo de "profundizar en el desarrollo de dicho marco legal" y de su consideración como "un marco amplio de actuaciones", parece haber sido nuevamente desbordado.

## **6.- Modelo de la Corresponsabilidad Fiscal.**

El Acuerdo de 20 de enero de 1992, había dejado pendiente, al diferirlo a su análisis por un Grupo de trabajo constituido al efecto, el estudio de las posibilidades ofrecidas por la LOFCA "especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal" (apartado II.3), para asignar a las CCAA un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. Pues bien, finalizadas las tareas del Grupo de trabajo el 30 de junio de 1992, el Acuerdo de 7 de octubre de 1993, del CPFF, establecería el "procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las CCAA", cuyas características se pueden abreviar como sigue:<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Ídem., p. 49 – 56.

-Sus rasgos básicos, según el propio Acuerdo (apartado I) serían los siguientes:

1°. Respeto a los criterios básicos del modelo de financiación establecido por el Acuerdo de 20 de enero de 1992.

2°. Conexión de los recursos recibidos por las CCAA con los rendimientos impositivos obtenidos en sus territorios, de forma que una parte importante del gasto por ellas gestionado se financiara por las aportaciones de los residentes en las mismas a través del IRPF.

3°. Garantía de que la financiación resultante del modelo del Acuerdo de 1992 no se alteraría, tras la puesta en marcha del Acuerdo de 1993, en perjuicio de ninguna CCAA.

4°. Se resalta la voluntad de instrumentar el procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad "en el marco de la LOFCA".

5°. La instrumentación del "procedimiento" debería representar un coste moderado para la Hacienda estatal.

6°. El "procedimiento" nace con una vigencia temporal limitada a los ejercicios de 1994 y 1995, debiendo pronunciarse el CPFF sobre su continuidad para 1996, o sobre las reformas que fuera necesario introducir para su perfeccionamiento.

-De acuerdo con dichos rasgos distintivos, el "procedimiento" debía producir como efecto el que a partir del 1 de enero de 1994, en los años de su vigencia, cada Comunidad percibiera el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes en su territorio, que se hubieran devengado en cada ejercicio (apartado II.1). Formalmente, ello se conseguiría reconociendo a cada Comunidad una "participación territorializada en el rendimiento del IRPF" que daría lugar al desdoblamiento de la participación de las CCAA en los ingresos estatales en dos tramos: el primero, de carácter general, en el rendimiento de los impuestos del Estado excluidos los susceptibles de cesión; el segundo, de carácter específico, en el rendimiento del IRPF en el respectivo ámbito territorial (apartado II.2). Sin embargo, el "procedimiento" aprobado por el Acuerdo en ningún momento da lugar al cálculo de esa participación territorializada en el IRPF, sino que se limita a tener en cuenta su relación aritmética con el porcentaje general de participación, sin que entre ambos instrumentos financieros exista ningún tipo de conexión funcional.

-El elemento que se utiliza en el "procedimiento" para engarzar la llamada corresponsabilidad fiscal con el sistema de la LOFCA será, de entre los previstos en su art. 13.1, la variable esfuerzo fiscal que, para permitir la consecución de los objetivos que se pretende alcanzar, ha de ser objeto de una "nueva interpretación"

(apartado III.1)<sup>22</sup>. El esfuerzo fiscal operaba ya, como una "variable redistributiva" en el modelo del Acuerdo de 1992, y su "nueva interpretación" la dota de un significado autónomo que la convierte, cuando menos formalmente, en el elemento nuclear del "procedimiento".

-Pero el esfuerzo fiscal, en su nueva interpretación, en ningún caso dará lugar a que cada Comunidad disponga de una participación singularizada en el 15 por 100 de la recaudación territorializada del IRPF, sino sólo a un desglose puramente aritmético del porcentaje de participación que se articula del siguiente modo:

1º. En primer lugar, se calcula la participación en ingresos del Estado, para el año de que se trate, actualizando conforme al Acuerdo de 1992 y sus reglas de evolución (ITAE, PIB y gasto equivalente) la participación determinada para el año base o neutral de 1993<sup>23</sup>.

2º. En segundo lugar, se calcula la diferencia entre el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas de IRPF recaudadas en el territorio de cada Comunidad y el 15 por 100 del IRPF normativo (norma recaudatoria), que consiste en el importe efectivo de las cuotas líquidas recaudadas por IRPF en esa misma Comunidad en el año base o neutral de 1993, actualizado de acuerdo con las mismas reglas de evolución de la participación del Acuerdo de 1992 (apartado III.2).

3º. Finalmente, esa diferencia, siempre que sea positiva, se sumará a la participación de cada Comunidad para determinar el volumen de financiación que le corresponde en el ejercicio de que se trate. El funcionamiento del "procedimiento" se subordina para cada Comunidad a una condición previa, consistente en que el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas de IRPF recaudadas en su territorio, sea inferior a la cifra de participación en los ingresos del Estado que le correspondería en dicho año (apartado III.6.2<sup>a</sup>); porque en otro caso, la Comunidad percibiría a través del 15 por 100 del IRPF una financiación superior a la que le correspondería en concepto de participación en los ingresos del Estado y debería proceder a efectuar un retorno financiero<sup>24</sup>. Por ello, para hacer posible que todas las CCAA puedan incorporarse a esta aparente

---

<sup>22</sup> Se viene así a poner de manifiesto en el propio Acuerdo que no es cierta su afirmación de que, con anterioridad a él, el Estado estuviera transfiriendo a cada Comunidad una cantidad que "depende del esfuerzo fiscal de cada Comunidad en el Impuesto sobre la Renta"; porque si ello fuera así la variable que consideramos no hubiera tenido que ser reinterpretada.

<sup>23</sup> Esa participación en los ingresos del Estado, que es la tradicional desde el modelo de 1986, toma como año base el de 1990, que se actualiza, hasta el año inicial o base de la corresponsabilidad (1993) aplicando a todas las CCAA las reglas del apartado III.4.1; sin embargo, a partir de 1994, la participación evolucionará según el Acuerdo de 1992 y de forma diferenciada para cada Comunidad.

<sup>24</sup> Lo cual es rechazado en el Acuerdo porque "no tienen cabida en el sistema de financiación de régimen común los mecanismos financieros de cuyo funcionamiento pueda resultar una transferencia de recursos desde la Hacienda autonómica a la Hacienda estatal, característicos del sistema de financiación de régimen foral" (apartado III.6).

participación en el IRPF, si no se cumple dicha condición, el porcentaje señalado es objeto de corrección (apartado III.6.3<sup>a</sup>) para reducirlo a dos tercios (10%) o un tercio (5%), según proceda, hasta tanto dicho porcentaje no pueda ser incrementado por haber crecido la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado, y se efectúe por su parte la oportuna solicitud (apartado III.6.5<sup>a</sup>).

-Implantado el "procedimiento" en los términos expuestos, el Acuerdo establece unas reglas de garantía (apartado III.5) para que el "plus de financiación" resultante de la comparación entre el 15 por 100 del IRPF normativo y efectivo, no sea superior ni inferior, en los ejercicios de 1994 (apartado III.5.1) y 1995 (apartado III.5.2) a determinados porcentajes de su "financiación fuera fondo" o financiación incondicionada. De este modo, con el fin de moderar el efecto del procedimiento sobre la Hacienda central, se introduce una nueva restricción que termina por desvirtuar las posibilidades de evolución de esa aparente participación en el IRPF.

En definitiva, el derecho reconocido por el Acuerdo de 7 de octubre de 1993 a todas las CCAA "a percibir una participación del 15 por ciento del importe de las cuotas líquidas del IRPF declaradas en su territorio, con las condiciones y reglas establecidas" termina reduciéndose, en el mejor de los casos, al incremento de la financiación que cada Comunidad viniera percibiendo por el porcentaje de participación, según el método del Acuerdo de 1992, en un importe igual a la diferencia entre el 15 por 100 de la recaudación efectiva por las cuotas líquidas del IRPF en su territorio en un año determinado y el 15 por 100 de la recaudación normativa del IRPF en su territorio, en el año neutral o base de 1993, actualizada según las reglas de modulación establecidas en el Acuerdo de 1992.<sup>25</sup>

De este modo, todo ese complejo "procedimiento" termina por producir para las CCAA a las que sea de aplicación únicamente el incremento de financiación derivado del crecimiento de la recaudación efectiva del IRPF en su territorio, sobre la recaudación normativa que, presumiendo la continuidad de su ley reguladora, sólo podría imputarse a la mejora en el grado de cumplimiento voluntario de sus obligaciones por parte de los ciudadanos de la Comunidad o, en otro caso, al incremento de la actividad inspectora de los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y/o al rendimiento recaudatorio de dicha actividad. En efecto, "cuando se dice que las Comunidades que hagan mayor esfuerzo serán las que más se beneficien de la diferencia entre recaudación real y normativa, se está señalando sólo una parte de la realidad. El esfuerzo que efectúen los ciudadanos se relacionará básicamente con las normas elaboradas en cada momento y con la gestión realizada por el Gobierno Central, en particular la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Poco tienen que decir las instituciones autonómicas al respecto. No es fácil pensar, además que los contribuyentes sean más partidarios

---

<sup>25</sup> CASTELLS, A. Financiación Autónoma y Participación en el IRPF: un Primer Paso en la Línea de la Corresponsabilidad Fiscal. En: *Informe sobre las Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, FUNDACION PI i SUÑER, 1993, pp. 416-417.



de cumplir mejor sus obligaciones tributarias por el hecho de que una parte, por lo demás modesta, de su deuda tributaria se destine a financiar servicios autonómicos".<sup>26</sup>

Si todos los instrumentos y medios para incrementar la recaudación continúan estando en manos del Estado, difícilmente podrá considerarse que existe corresponsabilidad alguna; de modo que, en todo caso, lo que quizás hubiera tenido sentido es atribuir a las CCAA únicamente las mejoras de recaudación que les fueran imputables por obedecer al cumplimiento voluntario de sus ciudadanos como consecuencia de la "visualización" de esta singular forma de corresponsabilidad.

El CPFF, en su reunión del 7 de octubre de 1993, adoptó un segundo Acuerdo, relativo a la "Integración de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria", con la finalidad de generar al menos una apariencia de participación de las CCAA en la gestión e inspección del IRPF a las que, en muy buena medida, habrán de atribuirse los incrementos de financiación que se obtengan por la vía del procedimiento para aplicar la corresponsabilidad.

### **7.- Modelo de la Corresponsabilidad Fiscal 1997-2001.**

El Acuerdo de legislatura y Gobernabilidad, de 26 de abril de 1996 entre el Partido Popular y Convergencia, sentó los cimientos del nuevo modelo de financiación autonómica para el próximo quinquenio 1997-2001, que fue aprobado en la reunión del CPFF, de 23 de septiembre de 1996, por todas las Comunidades Autónomas de régimen común, con la excepción de las tres autonomías gobernadas por el Partido Socialista Obrero Español: Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, por considerar que beneficia a las Comunidades más desarrolladas y con más capacidad recaudatoria.

Uno de los principios inspiradores básicos de éste modelo es la asunción por las Comunidades Autónomas de un importante nivel de corresponsabilidad fiscal. Para la articulación de este principio se ha recurrido al mecanismo de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, adoptándose las dos medidas siguientes: la ampliación del ámbito material de la cesión de una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la atribución de ciertas competencias normativas en relación a los tributos cedidos, incluyendo la mencionada parte del Impuesto sobre la Renta.

Ninguna de las anteriores medidas tenía cabida en el marco legal vigente, lo que ha obligado a la revisión no sólo del régimen general aplicable en la materia, LOFCA y Ley de Cesión de Tributos, sino también de la normativa propia de cada

---

<sup>26</sup> RUIZ-HUERTA, J. Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas: la introducción de mecanismos de corresponsabilidad fiscal. En: *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona 1994, p. 538.

uno de los tributos cedidos, en orden a que las nuevas medidas tuvieran encaje jurídico en el ordenamiento.<sup>27</sup>

El modelo de financiación autonómica diseñado para el quinquenio 1997-2001 se convirtió en peligroso e injusto. Peligroso en cuanto la descentralización de las competencias normativas al incluir una figura impositiva inadecuada como es el IRPF, por su carácter redistributivo, conlleva una profundización de las desigualdades territoriales y genera situaciones de deslocalización de empresas y competencia fiscal desleal entre las autonomías. Injusto por la posibilidad de que las diferencias de presión fiscal entre Comunidades Autónomas se acentúen y por la articulación de dudosas técnicas para implementar la solidaridad y para velar que no se agranden las desigualdades económicas entre comunidades. Se trata del aspecto más criticable del modelo aplicable para ese quinquenio, pues delega a un segundo plano el principio de solidaridad interterritorial en favor del principio de corresponsabilidad fiscal.<sup>28</sup>

La complejidad de este mecanismo no justifica la opacidad de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, que no sólo no expresa el coste real del nuevo sistema, sino que también es el primer Presupuesto que no contiene la previsión de los recursos que van a transferirse a cada autonomía.<sup>29</sup>

## 8.- Situación Actual

El sistema de financiación autonómico de régimen común está compuesto por los siguientes elementos:<sup>30</sup>

-La recaudación obtenida mediante los impuestos cedidos íntegramente a las Haciendas autonómicas (impuestos de patrimonio, sucesiones, transmisiones patrimoniales y juego), y un aspecto verdaderamente importante, con plena capacidad normativa sobre los mismos.

-La tarifa autonómica y deducciones en el 33% del IRPF con competencia prácticamente plena en su normativa.

---

<sup>27</sup> Tales modificaciones se han operado por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias.

<sup>28</sup> GIRON REGUERA, Emilia. *Los Modelos de Financiación Autonómica*. España, Universidad de Cádiz, 2000, p. 55 y 56.

<sup>29</sup> Vid., Capítulo II del Título VII de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997.

<sup>30</sup> LAGO, Santiago y LAGO, Manuel. *La Financiación Autonómica: Entre la Solidaridad y la Responsabilidad* (en línea) España: Universidad de Vigo, 2004 (citado el 5 de enero de 2005) Disponible en <http://webs.uvigo.es/xavier/docencia/prensa/siago.pdf>, p.1.

-La posibilidad de las Haciendas autonómicas de establecer un recargo, hasta cuatro céntimos, en el impuesto minorista sobre hidrocarburos.

-La cesión del 35% de la recaudación líquida por IVA correspondiente al consumo en cada comunidad autónoma. No obstante, las Haciendas autonómicas no disponen actualmente de capacidad normativa sobre este instrumento.

-La cesión del 40% de la recaudación líquida de los impuestos especiales sobre la cerveza, alcoholes, hidrocarburos y labores de tabaco. La normativa también es competencia del Gobierno central.

-La cesión del 100% de la recaudación líquida del impuesto especial sobre electricidad. La normativa es del Gobierno.

-La cesión del 100% de la recaudación líquida del impuesto minorista sobre hidrocarburos, en su tramo con normativa estatal.

El Fondo de Suficiencia, mecanismo de solidaridad del sistema, cubre la diferencia entre las obligaciones de gasto reconocidas en la prestación de competencias transferidas y los ingresos obtenidos. Es decir, la transferencia de recursos va de la comunidad autónoma al Estado.

En paralelo a las fuentes de ingresos enumeradas, aparece el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), una transferencia realizada desde el Estado a las comunidades que cumplen una serie de requisitos para la financiación básicamente de gastos de inversión, si bien desde hace algún tiempo permite el pago de parte de los gastos de funcionamiento asociados a las mismas.

El FCI constituye, en este sentido, un instrumento de desarrollo regional destinado a corregir desequilibrios territoriales y funcionan en paralelo a la política comunitaria de desarrollo regional articulada mediante los fondos estructurales. De ésta forma, las comunidades autónomas destinatarias son aquellas consideradas objetivo 1 (renta por habitante inferior al 75% de la media comunitaria).

## **9.- Los Principios del Actual Sistema**

El modelo de financiación autonómica que entró en vigor en el 2002 supuso un claro avance en muchos aspectos, obvió cuestiones muy relevantes y, al parecer, fue hacia atrás en algún punto.<sup>31</sup>

Comenzando por la autonomía tributaria, las comunidades tienen capacidad para alterar sustancialmente un amplio conjunto de figuras tributarias. Y disfrutan de un elevado porcentaje de la recaudación del IVA y los impuestos especiales. En todo caso, si se observa la realidad de los países desarrollados de corte federal, como

---

<sup>31</sup> Ídem., p. 2.

Estados Unidos o Alemania, la conclusión es que en el terreno de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal en España se encuentra en una situación de avance considerable. Sin que ello implique negar el interés de explorar en el futuro nuevas vías para dotar de mayor libertad fiscal a las comunidades autónomas.

La solidaridad interterritorial es asunto más delicado. La última revisión del sistema dejó a un lado, de la misma manera que se viene haciendo desde hace años, la injusticia que supone en la práctica el sistema foral, que beneficia a Navarra y el País Vasco en relación al resto de comunidades. En síntesis, el sistema de concierto consiste en que los Gobiernos vasco y navarro recaudan la mayor parte de los tributos en su territorio y transfieren todos los años una parte, el cupo, al Estado, para financiar las competencias no descentralizadas. El problema es que la forma de calcular esa aportación beneficia extraordinariamente a los territorios forales. Con un esfuerzo fiscal similar a la media estatal, vascos y navarros cuentan con una financiación por habitante muy superior.

En sentido contrario, el Gobierno de una comunidad relativamente pobre como Galicia dispone en la actualidad de unos recursos por habitante equiparables a los de la Generalitat catalana. Merced a las transferencias del Estado, el denominado “Fondo de suficiencia” y el “Fondo de Compensación Interterritorial” y de la UE, Galicia compensa con creces su menor capacidad tributaria. Por tanto, el sistema de financiación de las comunidades de régimen común es, ahora, ampliamente solidario.

Existe desequilibrio entre el reparto de competencias entre Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos y sus recursos. En particular, el traspaso de la sanidad a las autonomías supone pasarles una gran carga. Con un gasto que supone cerca del 40% del gasto autonómico y un ritmo en constante crecimiento, no son de extrañar los déficits ocultos y los avisos de quiebra del sistema que empezamos a oír.<sup>32</sup>

## **10.- Propuestas.**

La falta de culminación del proceso autonómico en materia de financiación no supone que los modelos implantados hasta ahora hayan fracasado, sino que se trata de una materia que por su naturaleza entraña gran dificultad zanjar su negociación de forma definitiva,<sup>33</sup> este se debe adecuar a las circunstancias del momento, las cuales están exigiendo debatir algunas modificaciones al actual sistema, como lo son:

-Para corregir los problemas de insuficiencia financiera, deberían aumentarse la parte del IRPF, el IVA y los impuestos especiales a disposición de las

---

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> GIRON REGUERA..., op cit. nota 28, p. 56.

comunidades autónomas. No tiene sentido tener un Gobierno central que se puede permitir el lujo de rebajar los impuestos directos y auto imponerse el déficit cero, y unos Gobiernos autónomos ahogados por un gasto creciente y la imposibilidad de endeudarse, siquiera para poder invertir. Además, se reduciría el agravio comparativo en términos de financiación per cápita entre las comunidades de régimen común y las forales.

-No es aconsejable extender el sistema foral. Primero, porque es un sistema muy complejo de gestionar. Los ajustes necesarios para que funcionen son un verdadero laberinto, incluso para los expertos. Segundo, porque si lo que se busca en realidad es incrementar la financiación por habitante, se puede hacer de manera más sencilla de la manera expuesta en el punto anterior.

-Crear agencias tributarias autonómicas puede ser un buen ejercicio de marketing político, pero no parece lo más eficiente ni razonable. Por ejemplo, el control del fraude en tributos como el IVA, el Impuesto sobre Sociedades o el IRPF requiere mucha información fiscal de los distintos sujetos pasivos y sus operaciones. Y la fragmentación de la gestión tributaria vendría a obstaculizar su flujo entre regiones. Por eso, sería más razonable caminar hacia una Administración tributaria compartida, al servicio del Estado y comunidades y en la que participarían todos ellos. Aunque algo se ha hecho ya, es posible y deseable profundizar en esta dirección.

-De las críticas al actual sistema procedentes de las comunidades más desarrolladas, en particular Cataluña, hay dos sobre las que debería reflexionarse con calma: los criterios de reparto de la inversión estatal y los límites a la solidaridad. El carácter plurianual de la mayoría de las grandes inversiones en infraestructuras, las disparidades en los stocks de capital público o la imposibilidad de hacerlo todo al mismo tiempo hacen difícil encontrar soluciones a la par sencillas y justas. El Estado debe, a través de sus inversiones, impulsar el desarrollo de las regiones deprimidas. En cuanto a la solidaridad interterritorial, parece necesario que el sistema incorpore incentivos a un uso eficiente de los fondos de solidaridad. Si los Gobiernos tienen garantizado un volumen fijo de recursos hagan lo que hagan, ¿por qué esforzarse en desarrollarse?<sup>34</sup>.

-Existiendo ya una amplia autonomía de las CCAA en el ámbito del gasto, parece imprescindible encontrar vías para su desarrollo en la vertiente de los ingresos, lo que necesariamente conduce al empleo de recursos que impliquen el efectivo ejercicio por las CCAA de los poderes normativos que la CE les atribuye para incrementar su financiación<sup>35</sup>. Y, dentro de ellos el incremento de la corresponsabilidad fiscal de las CCAA sólo puede alcanzarse a través del ejercicio

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> ZABALZA MARTÍ, A. El Nuevo Sistema de Financiación Autonómica. En: *AAVV. Cinco estudios sobre la financiación autonómica*. Madrid, IEF, 1988, p. 109.

por su parte del poder tributario que les atribuye el art. 133.2 de la CE, para la configuración de los recursos de esa naturaleza previstos en su art. 157.1; esto es, mediante el ejercicio por las CCAA de su autonomía financiera en la determinación del volumen de ingresos tributarios que ha de reclamar a sus ciudadanos para atender a la cobertura de los bienes y servicios que les presta, porque sólo así éstos podrán llegar a tener una adecuada percepción sobre los costes y beneficios que para ellos se derivan de las actuaciones de este nivel de gobierno.

-Para que las CCAA puedan ejercitar de forma efectiva su poder tributario, en términos que les permitan obtener por esa vía un porcentaje significativo de sus ingresos, es imprescindible el tránsito hacia un modelo descentralizado de financiación, en el que la Hacienda central libere un cierto espacio fiscal para hacer posible su utilización por las CCAA; porque sólo si éstas desarrollan efectivamente su autonomía financiera en la obtención de ingresos existirá corresponsabilidad, y ello no parece factible en un marco como el todavía vigente, en que el sistema tributario estatal explota la práctica totalidad de las capacidades económicas, alcanzando además niveles de presión fiscal cuyo crecimiento es difícilmente asumible.<sup>36</sup>

La solidaridad es realmente sana, pero que con ella las regiones no se conviertan en meras espectadoras en espera de los recursos. Se tienen que crear mecanismo que motiven el esfuerzo y responsabilidad de todas las partes integrantes del Estado para obtener sus respectivos recursos. La implantación práctica de un modelo de financiación descentralizado depende, en muy buena medida, de la capacidad de establecer incentivos adecuados para que las CCAA asuman sus responsabilidades en la obtención de ingresos de sus ciudadanos. La generalizada aspiración de los entes autonómicos de responsabilizarse de sus ingresos fiscales ha de ser calificada de insolidaria, sino va acompañada de una voluntad de cooperación en la eliminación de las desigualdades territoriales.

---

<sup>36</sup> ZORNOZA PÉREZ, Juan. *Los Recursos de las CCAA: El Sistema Constitucional y los Diversos Modelos para su Desarrollo*. España, UC3M, p. 18.