



La **viabilidad financiera** del Estado Autonómico a **debate**

Miguel Agudo Zamora (coord.)

Universidad de Córdoba

Manuel Medina Guerrero

Universidad de Sevilla

Ángeles García Frías

Universidad de Salamanca

Antonio J. Sánchez Pino

Universidad de Huelva

Juan José Hinojosa Torralvo

Universidad de Málaga

La **viabilidad financiera**
del Estado Autonómico
a **debate**

La **viabilidad financiera** del Estado Autonomico a **debate**

Miguel Agudo Zamora (coord.)
Universidad de Córdoba

Manuel Medina Guerrero
Universidad de Sevilla

Ángeles García Frías
Universidad de Salamanca

Antonio J. Sánchez Pino
Universidad de Huelva

Juan José Hinojosa Torralvo
Universidad de Málaga



Los textos que componen esta publicación proceden del seminario *La viabilidad financiera del Estado Autonómico a debate*, celebrado el 30 de octubre 2013 por la Fundación Centro de Estudios Andaluces, dentro del marco del Foro Permanente sobre Estado Autonómico.

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© Del texto: los autores, 2015

© De la edición:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces
Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, febrero de 2015

ISBN: 978-84-942683-3-5

1.	INTRODUCCION	9
2.	LOS PROBLEMAS DE LA NORMATIVA REGULADORA DEL VIGENTE SISTEMA DE FINANCIACIÓN.....	13
	<i>Manuel Medina Guerrero</i>	
2.1.	El punto de partida del actual sistema. Los inconvenientes de un modelo pretendidamente definitivo	14
2.1.1.	Sucinta descripción del sistema establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre	14
2.1.2.	Las principales deficiencias puestas de manifiesto en la práctica.....	15
2.2.	El reformado marco estatutario.....	17
2.2.1.	La singular Constitución financiera del Estado Autonómico.....	17
2.2.2.	Las principales innovaciones realizadas por los estatuyentes	22
2.3.	Descripción del nuevo modelo de financiación a la luz del marco estatutario reformado	37
2.3.1.	Recursos adicionales	37
2.3.2.	Los tributos cedidos.....	38
2.3.3.	Suficiencia y nivelación en el nuevo sistema de financiación	39
3.	LA FINANCIACION AUTONOMICA EN DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	47
	<i>Ángeles García Frías</i>	
3.1.	La financiación autonómica en la Constitución. Indefinición del sistema.....	47
3.2.	Los principios rectores de la financiación	49
3.3.	Los distintos instrumentos de financiación.....	52

4.	LA VIABILIDAD FINANCIERA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES	63
	<i>Antonio J. Sánchez Pino</i>	
4.1.	Introducción.....	63
4.2.	Los servicios públicos fundamentales y su financiación	65
4.2.1.	La delimitación conceptual.....	65
4.2.2.	Los servicios públicos fundamentales en el actual sistema de financiación autonómico	68
4.3.	La determinación de los resultados del sistema de financiación y los ajustes económicos en Andalucía	72
4.4.	Reflexiones y propuestas para la sostenibilidad financiera de la prestación de los Servicios Públicos Fundamentales.....	82
4.4.1.	De contenido económico-financiero	84
4.4.2.	De contenido político-administrativo.....	94
5.	LA FINANCIACION DEL ESTADO AUTONOMICO ANTE LA CRISIS ECONOMICA.....	99
	<i>Juan José Hinojosa Torralvo</i>	
5.1.	El modelo de financiación autonómica como sistema siempre abierto.....	99
5.2.	La reforma de varios estatutos de autonomía y su incidencia en la financiación autonómica: el modelo de 2009	104
5.3.	Las deficiencias de los fondos de nivelación o equilibrio entre las CC AA ...	106
5.4.	La «corresponsabilidad» de las CC AA para afrontar la crisis.....	108
5.5.	La teoría del «expolio fiscal» catalán	110
5.6.	La aspiración de Cataluña de tener un régimen fiscal diferenciado.....	112
5.7.	Breve epílogo	113

1. Introducción

Miguel Agudo Zamora
Universidad de Córdoba

La posición crucial de Andalucía, definida por el peso de su población y la extensión de su territorio en el contexto del Estado español, propician que desde Andalucía se contribuya a reflexionar y a formar una posición que sirva para encontrar respuestas a la denominada cuestión territorial; máxime en momentos complejos como los actuales que vivimos en nuestro Estado de las autonomías.

El Programa permanente de Investigación sobre Estado Autonómico y Financiación es un proyecto pionero del Centro de Estudios Andaluces destinado, por una parte, a analizar periódicamente la evolución y el papel que las Comunidades Autónomas tienen en la conformación y desarrollo jurídico del Estado español y, la incidencia de la política nacional en el devenir de las autonomías; y por otra, a, introducir elementos de debate acerca de la configuración social y económica de nuestro modelo constitucional de distribución territorial del poder, y de los aspectos relacionados con su financiación.

Por lo tanto, en estos momentos de especial dificultad económica y financiera, cobra especial interés la reflexión acerca del establecimiento de un sistema de financiación autonómica basado, entre otros, en los principios de suficiencia, corresponsabilidad, coordinación, solidaridad y estabilidad, que sostenga de la manera más justa, equitativa y eficaz que sea posible la realización de los objetivos e intereses generales y parciales de cada uno de los entes autónomos y, con ello, los de todas las personas que integran la población de España, con el fin de seguir haciendo real el modelo de Estado social que diseña nuestra Constitución y nuestro Estatuto de Autonomía.

Para ello, enmarcado en el Foro Permanente sobre Estado Autonómico y dentro del Programa permanente de Investigación sobre Estado Autonómico y Financiación, se organizó en Huelva el 31 de octubre de 2013 un seminario denominado *La viabilidad financiera del Estado Autonómico*, cuyas intervenciones se recogen en este documento.

En el seminario intervino el profesor Juan José Hinojosa Torralvo, catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Málaga, que contextualizó el evento con una ponencia titulada «La financiación del Estado Autonómico ante la crisis económica».

El profesor Manuel Medina Guerrero, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, disertó sobre «Retos de la financiación autonómica tras la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria».

Por su parte, la profesora María Ángeles García Frías, letrada del Tribunal Constitucional y profesora titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Salamanca expuso las principales líneas jurisprudenciales del Tribunal Constitucional en su conferencia «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación a la financiación autonómica».

Finalmente, el profesor Antonio J. Sánchez Pino, catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Huelva, y amable anfitrión del evento nos habló acerca de «La viabilidad financiera de los servicios públicos fundamentales».

A raíz de las diferentes intervenciones se pudo concluir que en el actual momento de debate sobre este tema, todo parece indicar que el principio de ordinalidad está desplazando al principio de solidaridad como eje de la redistribución de la riqueza. Se ha llegado incluso a afirmar que este sería un principio irreprochable, si no fuera porque no afecta a Navarra y País Vasco, que quedan al margen. El resultado de todo ello es que se está extendiendo, tal como señala Hinojosa en su ponencia, la idea de que hay que limitar la solidaridad. Por ello, la tendencia actual apunta ahora a repartir sólo para los servicios esenciales (sanidad, educación, servicios sociales) dejando el resto a las capacidades que se deriven del respectivo ingreso fiscal. Esta limitación de la solidaridad hasta los servicios mínimos esenciales supone una mayor nivelación de la prestación de servicios en función del esfuerzo fiscal pero con menos solidaridad.

El riesgo que se corre es la pérdida de calidad en la prestación de los servicios públicos fundamentales; que son los servicios que más inciden en la calidad de vida de los ciudadanos, siendo además una exigencia, un compromiso de prestación, para los

poderes públicos autonómicos. En las circunstancias actuales, consecuencia directa de la profunda crisis económica, las Comunidades Autónomas han de buscar soluciones, adoptar medidas y plantear alternativas, tal como señala Sánchez Pino, que permitan el mantenimiento de tales servicios públicos y su adecuación a un coste económico razonable. Se trata, por tanto, de procurar la sostenibilidad financiera, en un periodo de profunda crisis económica, de aquellos servicios que explicitan el carácter más social de nuestro Estado y la asunción de las políticas de bienestar social por las Comunidades Autónomas.

Cabe concluir también que la autonomía financiera y tributaria es consustancial a la autonomía política. Por lo tanto, el grado de autonomía política de las Comunidades Autónomas está íntimamente ligado, tal como se ha puesto de manifiesto en estas ponencias, a la autonomía financiera de las mismas.

2. Los problemas de la normativa reguladora del vigente sistema de financiación

Manuel Medina Guerrero
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

El 15 de julio de 2009, el Consejo de Política Fiscal y Financiera acordó un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades Autónomas (Acuerdo 6/2009), y en el mes de diciembre las Cortes Generales ultimaron su articulación normativa a través de la reforma de la LOFCA (LO 3/2009, de 18 de diciembre) y de la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. La comprensión cabal de este modelo —aún vigente— precisa tomar previamente en consideración un par de observaciones. De una parte, que el sistema que vino a sustituir, por más que fuera aprobado en su día con el carácter de «definitivo»¹, mostró en su evolución práctica ciertas deficiencias, hasta el punto de que se extendió entre las CC AA la apreciación generalizada de que convenía proceder a su modificación. Y, de otro lado, que la negociación y concreción del modelo que nos ocupa estuvo precedida por la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía, los cuales, si bien de forma dispar y con el cierto grado de heterogeneidad que ya había

1 La Exposición de Motivos de la Ley 21/2001, de 27 diciembre, por la que se regulaban las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación, atribuía precisamente a esta circunstancia la novedad de que una ley acogiese en detalle el modelo acordado en el CPFF: «(...) mientras que en momentos anteriores los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas se publicaban como tales acuerdos en el Boletín Oficial del Estado, ésta es la primera vez que, en vehículo con rango formal de ley, se regula el nuevo sistema de financiación, lo cual ha parecido de todo punto indispensable dada su vocación de permanencia» (II).

caracterizado a los primeros textos estatutarios, proceden a la regulación de la Hacienda de sus respectivas CC AA; y lo hacen con más detalle que las versiones originarias. El Acuerdo del CPFF de 2009 se enmarcaba, pues, al menos en línea de principio, en tales coordenadas: se pretendía mitigar o corregir las disfunciones mostradas por el anterior sistema de financiación, satisfaciendo al tiempo los compromisos y previsiones de orden financiero incorporados en las reformas estatutarias.

2.1. El punto de partida del actual sistema. Los inconvenientes de un modelo pretendidamente definitivo

2.1.1. Sucinta descripción del sistema establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre

El sistema partía de la determinación de las necesidades de gasto de las CC AA en el año base (1999), esto es, del gasto en que debía incurrir cada Comunidad Autónoma para prestar los servicios públicos a un nivel equiparable a las restantes. A tal objeto, la Ley 21/2001 —y sin perjuicio de lo que más adelante se dirá en torno a los fondos *ad hoc*— distinguía tres bloques competenciales, relativos a las competencias comunes, a la sanidad y a los servicios sociales, distribuyéndose cada uno de esos bloques entre las CC AA en función de diversas variables, a saber:

- *Competencias comunes*: población 94 %; 4,2 % superficie; 1,2 % dispersión de la población; 0,6 % insularidad.
- *Sanidad*: población protegida 75 %, población mayor de 65 años 24,5 %; insularidad 0,5 %.
- *Servicios sociales*: reparto de sus recursos sólo con base en la población mayor de 65 años.

Pues bien, tales necesidades de gasto de las correspondientes CC AA habrían de cubrirse, en primer término, con la recaudación normativa de los impuestos cedidos y las tasas afectas a los servicios transferidos². Y, en el caso de que con esta recaudación

2 No por bien conocido puede dejar aquí de recordarse que no se trata de la recaudación real obtenida por las CC AA con los impuestos cedidos, sino de la «recaudación normativa», a saber, la «recaudación estimada» que las CC AA deberían obtener si fuesen igualmente eficientes en la gestión tributaria y manteniendo un esfuerzo fiscal similar, esto es, soslayando las posibles modificaciones —al alza o a la baja— que las CC AA puedan establecer utilizando su poder normativo sobre tales impuestos. Dicha

no se llegaran a cubrir tales necesidades, operaba como mecanismo de cierre el Fondo de Suficiencia, consistente en una transferencia presupuestaria estatal destinada a garantizar un nivel medio de prestación del conjunto de los servicios asumidos con independencia de la capacidad fiscal de cada Comunidad Autónoma. Importa destacar que el resultado del Fondo de Suficiencia podía ser negativo; de tal modo que aquellas CC AA que ya con la recaudación derivada de sus impuestos cedidos obtuviesen ingresos que excediesen sus necesidades de gasto debían retornar ese «excedente» al Estado. En efecto, el art. 15.1 b) de la Ley 21/2001 contemplaba expresamente la eventualidad de que el importe de dicho Fondo fuese «a favor del Estado», en cuyo caso el resultado se reflejaría «como derecho en el capítulo IV del Presupuesto de Ingresos del Estado». Y, de hecho, en las Comunidades Autónomas de Baleares y Madrid han venido concurriendo en los últimos años tales circunstancias.

Así, pues, se trataba de un sistema de financiación que se orientaba por el objetivo de alcanzar una «nivelación plena» de las competencias, por cuanto pretendía garantizar la financiación, a un nivel estándar, de la totalidad de los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas, y que se caracterizaba asimismo por decantarse por una explícita «nivelación horizontal», al disponer la devolución al Estado de los recursos excedentarios de las CC AA dotadas de mayor capacidad fiscal.

2.1.2. Las principales deficiencias puestas de manifiesto en la práctica

a) Correcciones *ad hoc* de las necesidades de gasto

El sistema consagrado en la Ley 21/2001 preveía, al margen de las necesidades generales de financiación antes referidas, algunos ajustes específicos. Así, en relación con el bloque de las competencias comunes, se fijaban una modulaciones del crecimiento de la financiación [art. 4 A) e)] y dos fondos especiales, que se distribuían entre las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus propias reglas de reparto: el fondo para paliar la escasa densidad población y el fondo de renta relativa [art. 4 A) b) y d)]. Y en lo concerniente al bloque de las competencias sanitarias, se establecían asimismo dos fondos específicos: el Fondo «programa de ahorro e incapacidad temporal» y el fondo de cohesión sanitaria [art. 4 B) c)]. En suma, a través de estas modulaciones y fondos *ad hoc*, se modificaba de modo apreciable el reparto total de recursos realizado a través de las variables generales, fomentándose así divergencias de financiación por habitante que no tenían fundamento en la existencia de diferencias en el coste de provisión de los servicios.

recaudación normativa se calculaba en el anterior sistema actualizando con un índice único para todas las CC AA la recaudación de los tributos cedidos en el momento de su traspaso.

b) La evolución del Fondo de Suficiencia.

Una vez fijado el importe del Fondo de Suficiencia correspondiente a cada Comunidad Autónoma en el año base, su evolución seguía el ritmo que experimentase la recaudación de los impuestos estatales compartidos (IRPF, IVA, Impuestos especiales). Consiguientemente, la evolución de esta fuente de financiación no iba pareja al desarrollo de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas; éstas podían experimentar un incremento muy importante, como de hecho sucedió en los últimos años con el espectacular crecimiento de la población —que, además, se repartió desigualmente en el territorio—, y el aumento de sus recursos podían seguir una línea de crecimiento radicalmente diferente. Se hizo, pues, evidente la conveniencia de introducir algún mecanismo que permitiera revisar los criterios de reparto a fin de acomodarlos con alguna flexibilidad a las necesidades reales de gasto de las Comunidades Autónomas.

c) Por otra parte, el anterior sistema adolecía de una defectuosa configuración normativa del mecanismo de nivelación financiera de las competencias autonómicas generadoras de mayor gasto, a saber, la sanidad y la educación. En efecto, dados los términos restrictivos en que concretaba su regulación la Ley 21/2001, las asignaciones de nivelación de estos servicios públicos fundamentales (a los que circunscribía esta fuente de financiación la anterior versión del art. 15 de la LOFCA) resultaron sencillamente inoperantes. Y es que, pese a los notables cambios demográficos experimentados durante la vigencia del anterior sistema, no llegaron a producirse en la práctica los supuestos en los que podía entenderse afectado el nivel de prestación de tales servicios públicos (art. 67 de la Ley 21/2001), a saber: cuando el incremento del número de alumnos de enseñanza obligatoria en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente fuese superior en más de tres puntos al incremento porcentual que experimentase en ese periodo la media nacional; y cuando el incremento de la población protegida en la Comunidad Autónoma fuese superior en más de tres puntos al incremento porcentual que experimentase en ese periodo la media nacional.

d) El defectuoso cálculo de la «recaudación normativa» de los impuestos cedidos. Como apuntamos líneas atrás, la «recaudación normativa» se determinaba actualizando la recaudación real de tales tributos en el momento de su cesión (esencialmente, en el año 1984) al mismo ritmo de evolución que seguían los ingresos tributarios del Estado. Y si bien la aplicación de este índice común para todas las CC AA no se apartó excesivamente en un primer momento de lo que cabía esperar como recaudación real de los tributos cedidos, con el transcurso del tiempo, sin embargo, la recaudación normativa se fue alejando cada vez más de esta última, incrementándose asimismo las diferencias entre ambas magnitudes entre las diversas Comunidades Autónomas.

e) Riesgo de competencia fiscal a la baja entre CC AA.

El sistema de financiación aprobado el año 2001 supuso la consolidación del poder normativo autonómico en materia de impuestos cedidos. Pues bien, si en términos generales cabe afirmar que el ejercicio efectivo de esa corresponsabilidad fiscal condujo a un incremento de la presión fiscal en la esfera de la imposición indirecta, llevó por el contrario a la reducción de la imposición personal y directa —IRFP e Impuestos sobre sucesiones y donaciones—, tanto más perceptible para los contribuyentes. Especialmente significativo fue el aligeramiento de la presión fiscal respecto de este último impuesto, hasta el punto de llegar a temerse la pérdida de esta base impositiva de continuar la competencia fiscal a la baja³.

2.2. El reformado marco estatutario

2.2.1. La singular Constitución financiera del Estado Autonómico

Tal y como ha terminado por desarrollarse y plasmarse en la práctica el «programa» descentralizador del Título VIII de la Constitución, pocas dudas hay que albergar acerca de que la regulación constitucional del reparto de los recursos constituye una de las cuestiones peor resueltas del Estado Autonómico. Sobre la premisa de que el constituyente no podía tomar ninguna verdadera decisión al respecto dada la indeterminación del modelo de Estado, la remisión al legislador orgánico *ex art.* 157.3 CE deja en manos de una «simple» mayoría absoluta del Congreso de los Diputados la decisión crucial de la financiación, lo que evidentemente contrasta con la garantía «estatutaria» de la que goza el resto de las cuestiones relevantes en la conformación del régimen de las CC AA⁴. Por ello, pese a que la financiación es un asunto refractario al principio positivo al reclamar por naturaleza un tratamiento común, puede entenderse que los estatuyentes estuvieron desde el principio tentados de «blindar» siquiera los aspectos fundamentales de las Haciendas autonómicas en la norma estatutaria⁵. No obstante, la tramitación prácticamente en paralelo de la LOFCA y del primer Estatuto de régimen

3 SOLÉVILANOVA, J.: «España: redefinición de la nivelación fiscal y las relaciones fiscales», *Diálogos sobre la práctica del federalismo fiscal: Perspectivas comparativas*, Foro de Federaciones, Canadá, 2007, p. 40.

4 MEDINA GUERRERO, Manuel: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1992, pp. 341 y ss.

5 Sobre el papel de los Estatutos en la regulación de la financiación, véase GIRÓN REGUERA, Emilia: *La financiación autonómica del sistema constitucional español*, Universidad de Cádiz, 2003, pp. 96 y ss.; MEDINA GUERRERO, Manuel: «Comentario al art. 175», en CRUZVILLALÓN y MEDINA GUERRERO (dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. IV, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, §§ 2-5.

común, el catalán, permitiría la influencia recíproca entre ambos textos y, en consecuencia, la armonización de sus previsiones esenciales. Regulación estatutaria que, en fin, como es bien conocido, inspiraría a los restantes Estatutos⁶.

No es de extrañar, por tanto, que, cuando se inicia este «segundo proceso estatuyente»⁷, una de las principales cuestiones a abordar fuese precisamente la de determinar hasta qué punto los nuevos Estatutos podrían, o no, asumir un esquema de financiación diferente al regulado por la LOFCA⁸. Lo cierto es que de la jurisprudencia constitucional entonces existente ya cabía inferir la centralidad de esta última en la determinación del modelo de

6 Entre otras dificultades, el precio a pagar por esta dualidad (Estatutos/LOFCA) en la regulación de las Haciendas autonómicas ha sido una excesivamente compleja articulación jurídica de las modificaciones del modelo de financiación. Es difícil imaginar un supuesto de reforma normativa más complejo que el que se ha precisado para dar efectividad a la cesión de impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas. La LOFCA obviamente enumera los impuestos cedibles a aquéllas, pero, como establece desde el principio su artículo 10.2, «se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente». Los Estatutos de régimen común, pues, siempre han contado con una disposición que incluía los impuestos cedidos; y, al objeto de poder alterar su número sin que para ello debiera acudir al procedimiento complejo de reforma estatutaria, todos ellos sin excepción alguna han dispuesto que, para su modificación, basta el acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, que se tramitará posteriormente como proyecto de Ley. Así, el nuevo modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001 se realizó a través de la «modificación» de los Estatutos, la reforma de la LOFCA, el dictado de una Ley general de cesión de tributos y la aprobación de las específicas leyes de cesión para cada una de las Comunidades Autónomas. Pero aún hay más: dado que el nuevo sistema no sólo entrañaba la ampliación del número de los impuestos cedidos, sino un cambio de su propia conceptualización originaria (en la que el Estado monopolizaba el poder normativo sobre los mismos), y a la vista de las dificultades existentes para abordar una verdadera reforma estatutaria, se consideró pertinente que las nuevas atribuciones normativas que se reconocían a las Comunidades Autónomas se presentasen amparadas por una Ley marco ex art. 150.1 CE a fin de ahuyentar eventuales problemas de constitucionalidad. Quiere decirse con esto que las leyes específicas de cesión que se aprobaron en el año 1997 para llevar a la práctica el nuevo sistema de financiación (Leyes 25/1997 hasta 36/1997) constituyen, sin duda, unas muy singulares fuentes jurídicas: mientras que su artículo 1 procede a la modificación del correspondiente precepto estatutario; su artículo 2, de una parte, se remite a la Ley general de cesión (Ley 14/1996) en lo tocante al alcance y condiciones de la misma y, de otro lado, hace referencia al artículo 150.1 CE para fundamentar las competencias normativas que ahora adquiere la Comunidad Autónoma.

7 Por utilizar la expresión de Pedro Cruz Villalón («La reforma del Estado de las Autonomías», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2, 2006).

8 En el *Informe sobre la reforma del Estatuto* (Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2003) ya se especula con que es posible «un cambio en el tratamiento estatutario de la Hacienda de la Generalidad, pasando del simple enunciado de las fuentes de ingresos y su ulterior concreción en el marco del sistema previsto en la LOFCA a una determinación directa en el Estatuto. (...) En suma, en el marco de una reforma del Estatuto existiría un espacio especialmente amplio para concretar y definir el régimen de financiación, cosa que supondría una mejor garantía de la suficiencia financiera y también de la estabilidad del sistema» (pp. 177-178).

financiación (STC 68/1996, FJ 9)⁹, y que esta posición se ha corroborado en las decisiones que el Tribunal Constitucional ha adoptado tras esta fase de reformas estatutarias.

Así, la tradicionalmente problemática articulación del papel que han de desempeñar la Ley Orgánica *ex art.* 157.3 CE y las normas estatutarias en la definición del modelo hacendístico volvería a plantearse en sede jurisprudencial con ocasión de la STC 13/2007. Importante resolución que, si bien no frontalmente, sí dejó traslucir cierta preferencia por las determinaciones que adoptase unilateralmente al respecto el Estado. En efecto, en esta STC 13/2007 el Alto Tribunal subrayó la relevancia que adquiere la competencia exclusiva del Estado sobre la «Hacienda general» para regular el sistema de financiación autonómico, llegando a entender plenamente trasladable a las CC AA la jurisprudencia antes vertida a propósito de las Entidades locales:

«(...) como hemos señalado en relación con la participación de las entidades locales en los tributos (doctrina ésta de total aplicación a las Comunidades Autónomas), sea cual fuere el contenido que al concepto de 'hacienda general' se atribuya no parece discutible que haya de incluirse dentro del mismo una medida que, como la participación en los ingresos del Estado, tiene por objeto directo la relación entre la hacienda estatal y las haciendas de las Comunidades Autónomas y como finalidad asegurar la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de éstas, constitucionalmente garantizada en el art. 156.1 CE (...) A la misma conclusión hemos llegado en relación con los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas, que constituye otro de los recursos de estas últimas, conforme al art. 157.1 CE, y que también hemos enmarcado en la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.14...» (FJ 6^o).

Dicho lo cual, el Tribunal Constitucional se prestaría a recordar, acto seguido, en ese mismo fundamento jurídico, que «cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas»¹⁰. Razonamiento que le conduciría directamente a defender la prevalencia del papel del Estado en este punto:

9 PÉREZ ROYO, F. y MEDINA GUERRERO, M.: «Estudio sobre las disposiciones fiscales en la reforma del Estatuto de Cataluña», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2004, pp. 489 y ss.

10 SSTC 40/1998, FJ 30, y 204/2002, FJ 7.

«Así es; en cuanto se trata de fondos que garantizan el funcionamiento de las haciendas de las Comunidades Autónomas dentro del conjunto de la Hacienda general, mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Comunidades Autónomas, en general, y a cada una de ellas, en particular, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, es al legislador estatal a quien, de conformidad a lo estatuido por los arts. 138.1 y 156.1 CE, incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Comunidades Autónomas y de solidaridad y equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (...) En suma, es de competencia exclusiva del Estado, en ejercicio de la que le atribuye al efecto el art. 149.1.14 CE, no sólo el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda a las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales, sino también la concreción por ley de esa participación».

Pero no terminan aquí, ni mucho menos, las referencias de la STC 13/2007 tendentes a reforzar el protagonismo del poder central en la determinación del reparto de los recursos en el seno del Estado Autonómico. Además de la competencia exclusiva *ex* art. 149.1.14 CE, el Tribunal Constitucional adscribe al Estado una potestad genérica de coordinación en materia de financiación autonómica, que asienta en tres diferentes tipos de consideraciones. En primer término, se argumentaría en el FJ 7º, porque,

«aun cuando las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía sean titulares de determinadas competencias financieras, (...) el art. 157.3 atribuye al Estado la "fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar" (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2) mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida (...)».

Pues, al fin y al cabo, como se apuntó ya en el FJ 9 de la STC 68/1996, con el art. 157.3 CE

«no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía».

En segundo lugar —continúa el fundamento jurídico 7º de la STC 13/2007—, porque, al afectar el asunto del reparto de los ingresos a todos los entes territoriales y al ser

finitos los recursos de que dispone el Estado, éste ha de intervenir «para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario». Y, finalmente, porque así se desprende del principio de solidaridad interterritorial, en cuya virtud, no sólo corresponde al Estado garantizar, de acuerdo con el art. 138 CE, su realización efectiva, «velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español», sino que también están obligadas las Comunidades Autónomas a coordinar el ejercicio de su actividad financiera con la del Estado [art. 2.1 c) LOFCA]. En resumidas cuentas, como venía sucediendo ya con el anterior marco normativo —y así se ha puesto de manifiesto inequívocamente en la reciente STC 13/2007—, el sistema aboca a la realización de una interpretación armónica de los diversos preceptos estatutarios y de la LOFCA que, en cuanto integrantes del bloque de la constitucionalidad, confluyen en la delimitación del sistema hacendístico de las Comunidades Autónomas.

Y la STC 247/2007 supuso otra vuelta de tuerca en la «relativización» del alcance del Estatuto frente a la LOFCA en caso de confrontación entre ambos.

«Los Estatutos de Autonomía —se afirma en su fundamento jurídico sexto— no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 ó 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada ley orgánica, determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria».

Y prosigue más adelante este mismo fundamento jurídico:

«(...) las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas previstas en la Constitución están sujetas a lo que al respecto dispone esta última. De ahí que la reserva material que, en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas, suponga que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, de 9 de junio, FFJJ 4 y 5), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha limitación. Pues bien, en caso de colisión, será competencia de este Tribunal la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria».

En suma, la línea jurisprudencial que se consolida justo cuando acababan de alumbrarse los primeros Estatutos reformados parte de considerar que las previsiones estatutarias, aunque no necesariamente inválidas, pueden ser inaplicadas hasta que sean asumidas por el propio legislador orgánico, confirmándose así el carácter «trimembre» de la «Constitución financiera» del Estado Autonómico, en cuanto integrada por la Constitución, los Estatutos y la LOFCA. Y, como parecía inevitable, esta doctrina sería corroborada en la STC 31/2010 al abordar la constitucionalidad de la parte hacendística del nuevo Estatuto de Cataluña: Los Estatutos pueden, sí, regular la Hacienda autonómica, «pero han de hacerlo teniendo en cuenta que las decisiones tendentes a asegurar la suficiencia financiera han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de su actuación»; no son, pues, posibles «decisiones unilaterales que [...] tendrían repercusiones en el conjunto [...] y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado» (FJ 130).

2.2.2. Las principales innovaciones realizadas por los estatuyentes

Antes de entrar derechamente en materia, ha de notarse que los nuevos Estatutos de Autonomía revelan una cierta heterogeneidad en la regulación de la Hacienda. Divergencias entre los Estatutos en materia de financiación que no constituye —dicho sea de paso— ninguna novedad, y que en la práctica jurisprudencial se ha resuelto acudiendo a la LOFCA como norma parámetro que sirve para «homogeneizar» el tratamiento de la cuestión, orillando las peculiaridades estatutarias¹¹. Comoquiera que sea, el conjunto de los nuevos Estatutos aborda con más detallismo que sus versiones iniciales el tratamiento de la cuestión que nos ocupa (de forma menos marcada, quizá, los Estatutos valenciano y castellano-leonés), incorporando nuevos principios, criterios o directrices respecto de los existentes en el sistema de financiación aún vigente en el momento de su aprobación.

Y, al igual que lo acontecido en la puesta en marcha del Estado Autonómico, fue el estatuyente catalán el que, de nuevo, marcó la pauta. En realidad, el momento de acordar

11 El ejemplo más reciente lo proporciona la STC 13/2007, que margina la peculiaridad de la fuente de financiación prevista en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz, reconduciéndola a la categoría genérica de asignación de nivelación regulada en el artículo 15 de la LOFCA [MEDINA GUERRERO, M.: «Financiación autonómica y control de constitucionalidad (algunas reflexiones sobre la STC 13/2007)», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, pp. 93 y ss]. Por lo que hace a la jurisprudencia anterior, véase F. Pérez Royo/M. Medina Guerrero: «Estudio sobre las disposiciones fiscales en la reforma del Estatuto de Cataluña», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, cit., págs. 489-496.

una fórmula para el reparto de los recursos que genera el Estado global constituye uno de los momentos clave en todo Estado políticamente descentralizado. Pues debe hallarse el delicado punto de equilibrio entre el principio federal o territorial y el principio de solidaridad que resulte aceptable para todos, esto es, ha de armonizarse la legítima aspiración de aquellos que estiman que cada ente subcentral ha de beneficiarse de su riqueza y, por tanto, de los impuestos que se recaudan en su territorio, y el no menos legítimo criterio de los que sostienen que el Estado federal constituye una unidad solidaria y que, consiguientemente, los entes de menor capacidad fiscal han de recibir recursos obtenidos de otros territorios de mayor potencialidad recaudadora. Pero si la determinación del papel que ambos principios han de jugar en el sistema de financiación constituye una cuestión espinosa en todos los Estados federales¹², en el caso del Estado Autonómico se ve acompañada de una dificultad añadida: la existencia de regímenes financieros específicos, el Concierto y el Convenio, que, al proporcionar en la práctica a sus respectivas Comunidades Autónomas un volumen de ingresos per cápita notablemente superior a la media¹³, pueden generar un cierto efecto emulación en las Comunidades Autónomas de mayor capacidad fiscal. Y así se planteó abiertamente en esta fase de reformas estatutarias, pues, como es conocido, la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por el Parlamento catalán diseñaba un sistema de financiación afín a dichos regímenes financieros forales. Y, de hecho, su Disposición Adicional Octava fijaba un plazo de quince años para equiparar la capacidad de financiación por habitante de Cataluña a las del País Vasco y Navarra¹⁴. La más que dudosa adecuación a la Constitución de este esquema hacendístico condujo a que las Cortes Generales modificasen sustancialmente el texto remitido por el Parlamento catalán, aunque el texto definitivo del Estatuto catalán incorpora importantes avances desde la óptica del principio federal. Algunos de estos avances, como comprobaremos páginas abajo, terminarían por abrirse paso en el nuevo sistema de financiación.

12 MEDINA GUERRERO, M.: «La articulación de los principios de autonomía y de unidad en el reparto de los recursos entre las Comunidades Autónomas», *Boletín Económico de Andalucía*, 27, 1999, pp. 11 y ss.

13 Así, se ha apuntado que el País Vasco y Navarra obtienen un 65 % más de recursos que las Comunidades Autónomas de régimen común, aunque se destaca que esta diferencia no es consustancial a los regímenes financieros forales, sino que obedece al concreto modo en que en se determina la fijación del cupo y la aportación [ZUBIRI, Ignacio: «Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización», *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro* (Santiago Lago Peña, dir.), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2007, p. 360].

14 El texto definitivo se circunscribe a recoger una cláusula general de no discriminación: «De acuerdo con el artículo 138.2 de la Constitución, la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas» (art. 201.4).

2.2.2.1. La profundización de la autonomía financiera

a) La consolidación de la potestad normativa autonómica en materia impositiva

Pese a que el grado de corresponsabilidad fiscal alcanzado por nuestro sistema de financiación tras la reforma de 2001 admitía ya cualquier comparación posible desde el punto de vista internacional¹⁵, no faltaron opiniones proclives a incrementar dicha corresponsabilidad en su sentido más fuerte, esto es, en el sentido de aumentar la capacidad normativa autonómica en materia impositiva¹⁶. Y algún avance se ha producido a este respecto en el nuevo marco estatutario, aunque ciertamente lo más apremiante desde el punto de vista de los estatuyentes era consagrar en los Estatutos la potestad normativa sobre los impuestos cedidos, habida cuenta de que en sus versiones originarias esta potestad estaba monopolizada por el Estado¹⁷. Por lo demás, el elenco de los impuestos cedidos no experimentó ningún cambio una vez desechada la idea —presente en la Propuesta de Estatuto de Cataluña aprobada por el Parlamento catalán— de que el Impuesto de sociedades dejara de ser un impuesto exclusivamente estatal.

Así pues, ahora se consagra en las normas estatutarias lo que ya se había alcanzado años atrás con la reforma del sistema de financiación de 1996, a saber, que la figura de los impuestos cedidos conlleve competencias normativas autonómicas. En el Estatuto catalán esta capacidad normativa se presenta como consustancial a los impuestos totalmente cedidos, y como una posibilidad respecto de los impuestos parcialmente cedidos (203.2); y una línea semejante sigue el Estatuto aragonés (105. 2 y 3). Asimismo aparece como elemento inherente a los impuestos totalmente cedidos en el Estatuto andaluz (180.2). Por el contrario, en el caso balear toda competencia normativa sobre impuestos cedidos se presenta como una posibilidad que depende de la LOFCA (129.1)¹⁸. Pero es sin duda el Estatuto catalán el que más ha avanzado en esta esfera.

15 STEGARESCU, D.: «Public Sector Decentralization: Measurement, Concepts and Recent International Trends», *Fiscal Studies*, vol. 26, n.º 3, pp. 301 y ss.

16 Aunque tampoco faltaron, claro está, posiciones más escépticas basadas en la praxis legislativa efectivamente seguida por las Comunidades Autónomas al respecto; bajo este prisma, las demandas de mayor autonomía tributaria provenientes de los gobiernos regionales serían las más de las veces retóricas (así, por ejemplo, PEDRAJA CHAPARRO, F.: «Autonomía y equidad en la financiación autonómica: de dónde venimos y a dónde vamos», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º XIV, mayo 2006).

17 Sobre la evolución de la configuración normativa de los impuestos cedidos, véase RUIZ ALMENDRAL, Violeta: *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

18 En esta línea, también los Estatutos valenciano (art. 69.2) y castellano-leonés (art. 86.1) hacen

Haciéndose eco de las numerosas opiniones doctrinales que ven en el ámbito de la imposición indirecta el terreno donde hay mayor margen para ampliar las competencias normativas autonómicas, la Disposición Adicional undécima del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que, en el marco de la normativa europea, la Administración General del Estado cederá competencias normativas a la Generalitat en relación con la fase minorista del IVA y de los impuestos especiales de fabricación. Pues bien, con independencia de las dificultades de orden técnico existentes para la delimitación de la fase minorista —agravada por la existencia de regímenes especiales en el IVA (recargo de equivalencia y simplificado)—, lo cierto es que los mayores obstáculos que se erigen frente a esta descentralización fiscal residen en el Derecho Comunitario, dado el intenso proceso de armonización experimentado por los impuestos indirectos en la Unión Europea. Y es bien conocida, por lo demás, la posición de la Comisión al respecto, según la cual la normativa europea armonizadora no permite una diversificación territorial de los tipos de gravamen del IVA y de los impuestos especiales; además de resultar indeseable dado el temor a que se produzcan distorsiones a la libre competencia y la libre circulación de mercancías entre las Comunidades Autónomas.

b) La gestión de los impuestos cedidos. De Agencias Tributarias y Consorcios

En el artículo 156.2 CE se contiene la única referencia que hace la Constitución a las competencias autonómicas de gestión tributaria, limitándose a decir al respecto que las Comunidades Autónomas pueden actuar como «delegados» del Estado para la gestión de los «recursos tributarios» de aquél. Cabe, por tanto, sostener que el texto constitucional, como máximo, sólo permite que las Comunidades Autónomas asuman como *competencia delegada*, que no como *competencia propia*, la gestión de los recursos tributarios estatales.

Naturalmente, a la hora de calibrar en sus justos términos los límites y posibilidades que se desprenden del artículo 156.2 CE en punto a la descentralización de la gestión tributaria, resulta determinante precisar el alcance del concepto «recursos tributarios» del Estado, ya que es susceptible de recibir una lectura más o menos amplia. De acuerdo con una interpretación estricta, por «recursos tributarios» estatales cabría entender todos los impuestos cedidos, incluyendo los impuestos totalmente cedidos a las Comunidades Autónomas, por más que éstos dejen materialmente de proporcionar «recursos» al Estado. La principal fundamentación de esta lectura estricta reside, como insiste la jurisprudencia constitucional, en que todos los impuestos cedidos siguen siendo de titularidad estatal (SSTC 296/1994, FJ 4º; 16/2003, FJ 11; 72/2003, FJ 5). Ésta

depender esta potestad normativa de la LOFCA.

fue la interpretación del artículo 156.2 CE tradicionalmente seguida en la práctica hasta que se puso en marcha la reciente reforma de los Estatutos. Así, tanto la LOFCA (art. 19.2) como la versión inicial de los Estatutos de Autonomía (por ejemplo, el art. 46.2 EAC) habían previsto que las Comunidades Autónomas asumiesen la gestión de los impuestos cedidos por delegación del Estado. Y, consecuentemente, las diferentes leyes reguladoras de los tributos cedidos que se han sucedido a lo largo de los años no han venido sino a declarar expresamente que el Estado conserva la titularidad de las competencias de gestión que, por delegación, son ejercitadas por las Comunidades Autónomas¹⁹. Así, pues, al establecer la LOFCA y los Estatutos que la gestión de los impuestos cedidos había de efectuarse por delegación del Estado, estaban asumiendo implícitamente que la previsión del artículo 156.2 CE está llamada a aplicarse indistintamente a todos los supuestos de cesión de impuestos.

En sede teórica cabría, sin embargo, especular con otra lectura del artículo 156.2 CE más autonomista, más descentralizadora. Una interpretación que partiría del presupuesto de que nada en el texto constitucional fuerza a entender que ha de darse una conexión necesaria entre los artículos 156.2 y 157.1 a) CE, de tal modo que la cesión de impuestos única y exclusivamente pueda verse acompañada por la atribución a las Comunidades Autónomas de la gestión «por delegación» del Estado. Lejos de entender que el artículo 156.2 CE, a lo sumo, lo único que permite es que las Comunidades Autónomas gestionen por delegación del Estado los impuestos cedidos, es factible entender que dicho «máximo» constitucional sólo es en puridad aplicable a aquellas figuras impositivas cuya recaudación fluya, en todo o en parte, a las arcas estatales, pues únicamente en estos casos puede hablarse propiamente de gestión de «recursos tributarios» del Estado, tal y como contempla el artículo 156.2 CE. O dicho de otro modo: las máximas facultades de gestión permitidas por este precepto no serían en realidad extensivas más que a los impuestos exclusivos del Estado y a los impuestos parcialmente cedidos a las Comunidades Autónomas. Así, pues, cuando se trata de impuestos totalmente cedidos —cuya recaudación pasa íntegramente a las Comunidades Autónomas y, por tanto, dejan de ser un «recurso tributario» del Estado—, no existe óbice alguno de índole constitucional que impida atribuir a las Comunidades Autónomas su gestión como competencia propia.

Los nuevos Estatutos, sin embargo, no han explorado (razonablemente, cabría añadir) esta vía de posible asunción de la gestión de los impuestos totalmente cedidos como competencias propias —y no como competencias delegadas—; lo que muy probable-

19 Art. 11.1 de la Ley 30/1983, art. 12.1 de la Ley 14/1996 y el artículo 37.1 de la 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.

mente habría condicionado la capacidad del Estado de mantener una presencia significativa en el control de dicha gestión. Efectivamente, los nuevos Estatutos aprobados mantienen la tradición y, por tanto, cuando atribuyen directamente a la Comunidad Autónoma la facultad genérica de gestionar los impuestos totalmente cedidos, se añade que la gestión se realizará por delegación del Estado [artículos 204.1 del Estatuto de Cataluña; 180.2 y 181.2 del andaluz; 106.1 del aragonés y 133.2 del balear]²⁰. La novedad, por tanto, en lo que concierne a los impuestos totalmente cedidos, sólo radica en que su gestión se vincula expresamente en los nuevos Estatutos a una Agencia Tributaria (Servicio Tributario en el caso valenciano)²¹. Agencia, además, que, a excepción del Estatuto aragonés (art. 106.4), se presenta como de existencia obligatoria [arts. 204.1 y 4 del catalán; 181.2 del Estatuto andaluz; 69.1 y 3 del valenciano; 133.1 del balear]; e, incluso, llega en ocasiones a fijarse un plazo para su constitución [Disposición final segunda del Estatuto de Cataluña y Disposición Transitoria undécima del Estatuto balear].

Pero, sin duda, la cuestión más relevante y, tal vez, comprometida de los nuevos Estatutos en comparación con su versión inicial tiene que ver con la eventual intervención de las Comunidades Autónomas en la gestión de los más relevantes impuestos, esto es, de los impuestos parcialmente cedidos (a los que cabría añadir el impuesto sobre sociedades según el tenor literal del Estatuto catalán). En principio, los nuevos Estatutos mantienen la regla, ya prevista en su redacción original —en la que tales impuestos no tenían la consideración de cedidos—, según la cual su gestión corresponde al Estado, sin perjuicio de su eventual delegación a la Comunidad Autónoma y de la colaboración que pueda establecerse [arts. 204.2 del Estatuto de Cataluña; 180.3 del andaluz; 133.4 del balear; 106.2 del aragonés]²². La principal innovación reside en que ahora determinados Estatutos explicitan las fórmulas de colaboración de las Comunidades Autónomas en la gestión de los impuestos parcialmente cedidos. En efecto, algunos

20 El Estatuto valenciano presenta alguna peculiaridad, toda vez que la gestión de los tributos cedidos aparece como una posibilidad cuya concreción corresponde a la LOFCA (art. 69.3). En esta línea, el Estatuto de Castilla y León (art. 86.1) apunta que las competencias de gestión sobre los impuestos cedidos «se ejercerán en los términos fijados en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución».

21 Por su parte, el artículo 86.3 del Estatuto de Castilla y León prevé la posibilidad de que se cree «un organismo con personalidad jurídica propia para la gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión de los tributos propios y cedidos».

22 También aquí presenta alguna peculiaridad el Estatuto valenciano, por cuanto recoge una cláusula genérica en virtud de la cual la Hacienda de la Generalitat contará «con las máximas atribuciones respecto de las actividades que comprenden la aplicación de los tributos y la resolución de las reclamaciones que contra dichas actividades se susciten, en los términos que determine la Constitución y la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la misma».

de los nuevos Estatutos disponen que se “constituirá” un consorcio o ente equivalente entre las agencias estatal y autonómica, de carácter paritario [arts. 204.2 del Estatuto catalán, 181.2 del andaluz y 106.6 del aragonés]²³. Aunque es, sin duda, el Estatuto catalán el que llega más lejos, al fijar un plazo de dos años para la constitución del consorcio y prever la posibilidad de que el mismo se transforme en la Administración Tributaria en Cataluña. En resumidas cuentas, los Estatutos reseñados contemplan la participación autonómica en la gestión de los impuestos parcialmente cedidos como una mera posibilidad; pero, en el caso de que se plasme en la práctica tal eventualidad, se prevé la creación obligatoria de un consorcio.

Para terminar ya con las competencias en materia de gestión tributaria, conviene apuntar la tendencia de algunos de los nuevos Estatutos a atribuir a los órganos económico-administrativos de sus respectivas Comunidades Autónomas la revisión de las reclamaciones contra sus actos tributarios, si bien se deja expresamente a salvo las competencias estatales en materia de unificación de criterio (art. 205 Estatuto catalán²⁴, art. 182 del Estatuto andaluz, art. 106.3 del Estatuto aragonés, art. 134 del Estatuto balear)²⁵.

c) El avance del derecho autonómico a la recaudación respecto de los impuestos parcialmente cedidos.

Aunque circunscrito al caso catalán, puede afirmarse que el nuevo marco estatutario entraña un avance del principio de recaudación territorial en el reparto de los ingresos, ya que «prefigura» un aumento apreciable de la parte que hasta entonces se había atribuido a las Comunidades Autónomas en los impuestos parcialmente cedidos. Así es; de acuerdo con las Disposiciones Adicionales octava, novena y décima del Estatuto catalán, el primer proyecto de ley de cesión de impuestos que se aprobase tras su en-

23 El tono imperativo de estos Estatutos se sustituye en el Estatuto balear por una eventual cooperación voluntaria: «la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Agencia Tributaria podrán establecer los convenios de colaboración que estimen pertinentes» (art. 133.4).

24 El Tribunal Constitucional salvaría la inconstitucionalidad de la disposición, pero imponiendo una determinada interpretación de la misma. Véase MEDINA GUERRERO, Manuel: «Las Haciendas autonómica y local en la STC 31/2010», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 12, 2011, pp. 488-489.

25 El tratamiento de la cuestión en los Estatutos de Valencia y de Castilla y León es diferente. Por lo que hace a este último, la revisión se menciona genéricamente junto a las competencias normativas y de gestión en relación con los impuestos cedidos, remitiéndose enteramente a la LOFCA (art. 86.1). Por su parte, el Estatuto valenciano se remite asimismo a la LOFCA en materia de resolución de reclamaciones (arts 67.2 y 69.4), aunque dispone expresamente que la Generalitat «participará en los órganos económico-administrativos del Estado en los términos que establezca la legislación del Estado» (art. 69.4, último párrafo).

trada en vigor debía reconocer a la Generalitat un porcentaje del 50 % del IRPF y del IVA y un 58 % de los impuestos especiales. Compromiso asumido por el Estado que no se consideró inconstitucional al circunscribirse al Proyecto de Ley, lo que le permitía conservar la capacidad decisoria última al respecto, toda vez que su «sustanciación como expresión de la voluntad legislativa depende de la plena libertad de las Cortes Generales» (STC 31/2010, FJ 137).

Importa subrayar que ese incremento en los porcentajes, de producirse, no se traduciría necesariamente en un aumento neto de la financiación disponible de la Comunidad Autónoma. En efecto, proyectando esa eventualidad al sistema del año 2001, el aumento en los tributos cedidos se compensaría con una reducción de la transferencia presupuestaria del Estado vía Fondo de Suficiencia (o con el incremento del «retorno» al Estado para las CC AA cuyo Fondo de Suficiencia resultase negativo).

2.2.2.2. Nuevos criterios de necesidad en el reparto de los recursos

Desde el principio, los diferentes estatutos han tendido a recoger los criterios de reparto de los recursos que mejor se adecuaban a sus intereses. Y las reformas estatutarias no han hecho sino proseguir esta línea. Así, por ejemplo, el Estatuto andaluz se decanta con claridad por la población como criterio determinante para realizar la distribución de los fondos entre las CC AA. La suficiencia financiera —se afirma en el art. 175.2 b)— «atenderá fundamentalmente a la población real efectiva determinada de acuerdo con la normativa estatal y, en su caso, protegida, así como a su evolución». No excluye, sin embargo, el Estatuto, como no podía ser de otra manera, el empleo de otras variables: «Junto a la población, para hacer efectivo este principio, se tendrán en cuenta otras circunstancias que pudieran influir en el coste de los servicios que se presten»²⁶. Y, por regla general, los restantes Estatutos han tendido a recoger los criterios de reparto que, obviamente, mejor casaban con sus propias características: envejecimiento y dispersión de la población (art. 107.1 Estatuto de Aragón y art. 83.6 Estatuto de Castilla y León); insularidad (art. 120.2 y 130.1 Estatuto balear); extensión territorial (art. 83.6 Estatuto Castilla y León); etc. Puede ser de interés reseñar que han aparecido algunos criterios no previstos en las versiones iniciales de los Estatutos: población inmigrante, población en situación de exclusión social o la dimensión de los núcleos

26 El criterio de la población protegida se añadió por las Cortes Generales, que asimismo incorporaron el inciso «determinada de acuerdo con la normativa estatal». El criterio de la «población protegida» era el empleado para repartir los recursos en el bloque de la sanidad (excluye a los funcionarios y a los familiares cubiertos por mutuas de empleados públicos). Las Cortes suprimieron, por el contrario, el siguiente inciso con el que se cerraba el texto aprobado por el Parlamento andaluz: «En ningún caso la garantía de la suficiencia financiera tendrá la consideración de nivelación».

urbanos en el caso del Estatuto catalán (art. 206.6), o la existencia de desequilibrios territoriales internos reflejada en el Estatuto aragonés (art. 107.1). Comoquiera que sea, volvía a plantearse una situación de notable heterogeneidad de criterios estatutariamente previstos, con la subsiguiente dificultad de articular un modelo de financiación que atendiese a todos ellos (como de hecho había venido sucediendo hasta la fecha).

El interrogante que cae por su propio peso es el de determinar en qué medida puede entenderse lesivo del bloque de constitucionalidad el que se soslaye por completo la utilización de una variable estatutariamente prevista. Al menos es un interrogante que se plantea a la luz de la jurisprudencia recaída respecto del antiguo mecanismo de participación en los ingresos del Estado. De hecho, cuando se aborda en la STC 68/1996 la aplicación del criterio de insularidad contenido en el art. 61 del Estatuto balear en su versión inicial, el Tribunal reconoció que del precepto estatutario podía deducirse la «necesidad de tomar en consideración» tal variable, aunque no se desprendía del mismo cuál fuese «la valoración o ponderación» que debía atribuirse a dicho criterio (FJ 6º). Por consiguiente, aun cuando no quepa dudar de que debe reconocerse al proceso político un amplísimo margen de maniobra en la ponderación de las variables (STC 68/1996, FFJJ 4-6), es cuestionable que quede enteramente a disposición de dicho proceso la aplicación, o no, de los criterios y variables explícitamente recogidos en los Estatutos.

2.2.2.3. El acotamiento del principio de solidaridad

a) El llamado «principio de ordinalidad» como límite expreso al «exceso de solidaridad».

El que se ha dado en denominar «principio de ordinalidad» constituye una peculiaridad catalana, puesto que ninguno de los restantes Estatutos reformados ha acogido un precepto semejante al art. 206.5 del Estatuto catalán, que dice así:

«El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación».

Se trata de un texto poco preciso que deja un amplio margen de maniobra al proceso político para la fijación de su alcance, toda vez que no determina las variables que hay que tomar en consideración para apreciar cuándo hay un cambio en la ordenación de las rentas, ni cuáles son los mecanismos de nivelación cuya aplicación justificaría la puesta en marcha de la garantía. Precepto tan evanescente que, incluso, se ha especulado con la posibilidad de que pretende utilizarse una lectura expansiva del mismo

para conectar la financiación autonómica con los saldos fiscales regionales²⁷; una pretensión expresa de la Propuesta del Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento catalán que sería suprimida tras su paso por las Cortes Generales²⁸.

No parece excesivamente aventurado conjeturar que este principio se ha inspirado en la «prohibición de nivelación» vigente en el sistema de financiación alemán; prohibición que, no prevista de forma expresa en la Constitución, fue creada jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional federal. En efecto, ya en una Sentencia de 20 de febrero 1952 —cuando la redacción originaria de la Ley Fundamental de Bonn ni siquiera contemplaba la eventualidad de que el Bund pudiese establecer un completo sistema de ajuste financiero secundario horizontal— se apuntó que podría ser contrario al principio federal el hecho de que se llegase a una nivelación de las finanzas de los Länder [BVerfGE 1,117, (131-132)]. A partir de entonces, y sobre la base de una reformada Ley Fundamental de Bonn que ya sí pasó a regular directamente el ajuste financiero horizontal entre los Länder, se ha ido fraguando una línea jurisprudencial según la cual el ajuste financiero ha de reducir las diferencias de capacidad financiera (*Finanzkraft*) entre ellos, pero no eliminarlas por completo: «El mandato de ajustar la diferente capacidad financiera de los Länder sólo razonablemente (*angemessen*) y sin nivelación prohíbe, además, una inversión de la ordenación de la capacidad financiera entre los Länder en el marco del ajuste financiero horizontal» [BVerfGE 72, 330; 86, 148; 101, 158]. En resumidas cuentas, esta «prohibición de nivelación» se articula en Alemania en torno a un concreto concepto jurídicamente perfilado (el de «capacidad financiera») y opera en el seno de una específica Constitución financiera, que, naturalmente, presenta sus peculiaridades frente a nuestro bloque de la constitucionalidad. Excluida la posibilidad de que el «principio de ordinalidad» pueda equipararse, sin mayor reflexión, al repetido criterio jurisprudencial alemán, es obvio que el precepto no deja de plantear interrogantes en punto a la delimitación de su exacto alcance.

No obstante, cualquiera que sea éste, lo cierto es que la STC 31/2010 ha acotado la amplia libertad de configuración política que parece ofrecer la literalidad del precepto. Pues, de acuerdo con el juez constitucional, «la garantía del Estado a que se refiere este precepto solo operaría cuando la alteración de la posición de la Comunidad Autónoma

27 DE LA FUENTE, Ángel y GUNDÍN, María: «La financiación autonómica en los nuevos Estatutos regionales», *cit.*, p. 14.

28 En efecto, la Disposición Adicional séptima de la Propuesta decía así: «La aplicación de los criterios establecidos en el presente Estatuto para regular la hacienda de la Generalitat debe permitir avanzar progresivamente en la reducción de déficit fiscal de Cataluña con el Estado, de forma que en el plazo de diez años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto se equipare al de los territorios de nivel de renta relativa similar en otros países de la Unión Europea».

de Cataluña se debiera, no a la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de la posible participación en dichos mecanismos» (FJ 134).

b) ¿Nivelación plena *versus* nivelación parcial en los nuevos Estatutos de Autonomía?

Salvando el período transitorio, el sistema de financiación de las CC AA se ha articulado siempre con la finalidad de garantizar la nivelación total de la capacidad de prestación de los servicios por parte de las CC AA. Objetivo a satisfacer, por tanto, con independencia de su capacidad fiscal (y, por tanto, con independencia de su nivel de renta), tomando únicamente en consideración sus necesidades de gasto²⁹. En efecto, desde el año 1987, las diversas versiones de la LOFCA han partido de la premisa de que ha de proporcionarse a cada Comunidad Autónoma los recursos precisos para cubrir el gasto en el que debe incurrir para alcanzar el mismo nivel que las restantes CC AA en la prestación de *todos* los servicios de su competencia. Pues bien, como se apresuró a señalar un sector de la doctrina hacendística³⁰, ese criterio que ha regido las finanzas autonómicas en los últimos veinte años parecía «dificultarse» en el nuevo marco estatutario, ya que —sólo aparentemente, como veremos— parecía introducir algún obstáculo en orden a su pleno cumplimiento. Así, el tenor literal del artículo 206.3 del Estatuto de Cataluña apunta a que la nivelación no cubra la totalidad de los servicios desempeñados por las Comunidades Autónomas:

«Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que *los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar* prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar»³¹.

29 A partir de aquí, las consideraciones que se hacen sobre la nivelación total o parcial de las competencias autonómicas siguen en lo sustancial las que formulé en el trabajo «Derechos sociales y financiación autonómica», en *El desarrollo del Estatuto de Autonomía de Andalucía* (M. Agudo Zamora, coord.), Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2008, pp. 1-31.

30 DE LA FUENTE, Ángel y GUNDÍN, María: «La financiación autonómica en los nuevos Estatutos regionales», mimeo, Instituto de Análisis Económico y Universidad Pompeu Fabra, 2007, p. 8.

31 La STC 31/2010 declararía inconstitucional la referencia al «esfuerzo fiscal similar», ya que «la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que solo corresponde regular al propio Estado [...] Se trata, pues, de una cuestión que, en

Y a esa *nivelación parcial* se escoran asimismo los reformados Estatutos balear³² y aragones³³, que ciñen a los «servicios sociales esenciales del Estado del bienestar» las posibilidades y límites de la participación de sus respectivas CC AA en el ajuste financiero secundario horizontal.

Por lo que concierne al Estatuto de Autonomía de Andalucía, su artículo 175.2 c) incluye entre los principios rectores de la Hacienda autonómica uno cuya redacción puede evocar en principio esa idea de nivelación parcial:

«c) Garantía de financiación de *los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado de bienestar* para alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar expresado en términos de la normativa y de acuerdo con el artículo 31 de la Constitución.

«(...)

«g) Nivelación de los servicios a que se refiere el artículo 158.1 de la Constitución, en los términos previstos en la letra c) de este apartado».

Y, sin embargo, el propio artículo 175.2 parece enmarcar al conjunto de los principios generales —incluyendo a los transcritos— en un objetivo de nivelación total: «La Comunidad Autónoma de Andalucía dispondrá de los recursos necesarios para atender de forma estable y permanente el desarrollo y ejecución de sus competencias para que quede garantizado el principio de igualdad en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español».

ningún caso, puede imponer el Estado o las demás CC AA, pues al hacerlo así vulnera, a la vez, las señaladas competencias del Estado y el principio de autonomía financiera de aquéllas...» (FJ 134). Sobre la honda problemática que encerraba el concepto en el contexto del Estatuto catalán, véase MEDINA GUERRERO, Manuel: «Las Haciendas autonómica y local en la STC 31/2010», *cit.*, pp. 479-482.

32 Su artículo 123.2 recoge en términos idénticos la fórmula catalana.

33 El artículo 107.2 del Estatuto aragónés apunta igualmente que Aragón «participará en los mecanismos de nivelación y solidaridad con el resto de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo dispuesto en el sistema general de financiación, a fin de que los servicios públicos de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por las diferentes Administraciones autonómicas a sus ciudadanos se sitúen en niveles similares, siempre que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar».

Finalmente, junto a los Estatutos que se inclinan claramente por la nivelación parcial y el más ambiguo Estatuto andaluz, cabría distinguir un tercer bloque entre los Estatutos recientemente reformados que apuntan en términos inequívocos a la nivelación total. Éste es el caso del texto estatutario valenciano, cuyo artículo 67.3 establece:

«El sistema de ingresos de la Comunitat Valenciana, regulado en la Ley Orgánica que prevé el artículo 157.3 de la Constitución, deberá garantizar los recursos financieros que, atendiendo a las necesidades de gasto de la Comunitat Valenciana, asegurando la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del *conjunto de los servicios públicos asumidos*, preservando en todo caso la realización efectiva del principio de solidaridad en todo el territorio nacional garantizado en el artículo 138 de la Constitución»³⁴.

Y el Estatuto de Castilla y León apunta también a la misma dirección, ya que la suficiencia financiera se vincula genéricamente con las competencias autonómicas, sin introducir ninguna matización o restricción: «La Comunidad Autónoma de Castilla y León —dice su artículo 83.1— dispondrá de los recursos suficientes para atender de forma estable y permanente la gestión y el desarrollo de sus competencias».

En resumidas cuentas, tras una primera lectura de los diferentes textos estatutarios puede surgir la impresión de que existen dos posiciones divergentes y antagónicas acerca del objetivo o finalidad última que ha de inspirar el sistema de financiación autonómico, a saber, si el mismo ha de tender a asegurar a todas las CC AA un nivel semejante de prestación de todos los servicios estatutariamente asumidos, o bien si dicho objetivo ha de circunscribirse únicamente a los «servicios sociales esenciales del Estado del bienestar».

Dada la, en principio, aparentemente insalvable diferencia entre ambos bloques estatutarios, todo parecía indicar que la futura LOFCA estaría abocada a hacer frente a la enojosa tarea de inclinarse por una u otra opción, con la subsiguiente erosión de la eficacia normativa de los Estatutos preteridos. De decantarse por la última de las opciones citadas, a nadie se le oculta que las CC AA de menor capacidad fiscal verían dificultada la posibilidad de prestar los servicios públicos a un nivel parejo al de las

34 Y prosigue este artículo 67.3: «Cuando la Generalitat, a través de dichos recursos, no llegue a cubrir un nivel mínimo de servicios públicos equiparables al resto del conjunto del Estado, se establecerán los mecanismos de nivelación pertinentes en los términos que prevé la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución Española, atendiendo especialmente a criterios de población, entre otros».

CC AA más desarrolladas. No debe soslayarse a este respecto, en primer término, que la noción «servicios sociales esenciales del Estado del bienestar» constituye un concepto jurídico indeterminado que permite una amplísima libertad de configuración al legislador, por lo que se corría el riesgo de que el número de servicios cuyo nivelación se terminase garantizando por el sistema LOFCA disminuyese de un modo apreciable. Es cierto que las primeras aproximaciones a dicho concepto, realizadas desde la óptica de la economía política o la hacienda pública, asumieron una lectura amplia, reconduciendo al mismo la práctica totalidad de los servicios conectados con la idea del Estado social. Así, se identificaron como tales servicios sociales esenciales del Estado del bienestar «a los contenidos en los grupos funcionales 3 y 4 del presupuesto; respectivamente, "seguridad, protección y promoción social" y "producción de bienes públicos de carácter social"»; de tal suerte que se integrarían en el mismo las funciones de seguridad y protección social, promoción social, sanidad, educación, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura y otros servicios comunitarios, llegando los servicios sociales así definidos a representar un 69 % del gasto total³⁵. Pero por razonables y lógicas que sean estas lecturas amplias del concepto que nos ocupa bajo el prisma económico o hacendístico, desde el punto de vista jurídico la noción abre una extensa libertad de conformación política al legislador, siendo su decisión difícilmente revisable por el juez constitucional³⁶. Y, en cualquier caso, aun cuando se adoptara esa posición, y por ende se entendiese que todos los servicios vinculados directamente con el Estado del bienestar han de tomarse en consideración de cara a la financiación global a recibir por cada Comunidad Autónoma, muy probablemente también terminaría afectando negativamente a los mismos la asunción de la tesis de la nivelación parcial. Pues las Comunidades Autónomas menos desarrolladas tenderían, casi con total seguridad, a distribuir el déficit de ingresos entre todos los servicios que gestionan, incluyendo —claro está— los esenciales para el Estado del bienestar, a fin de compensar los recursos que dejarían de recibir vía transferencias respecto de los servicios no esenciales (infraestructuras, políticas económicas y territoriales, servicios generales, etc.)³⁷.

35 LÓPEZ LABORDA, J.: «Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las Comunidades Autónomas», en *Informe de las Comunidades Autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007, p. 635. Otros estudios elevan el peso de tales servicios al 80 % de la financiación autonómica (DE LA FUENTE, A. y GUNDÍN, M.: «La financiación autonómica en los nuevos Estatutos regionales», Mimeo, Instituto de Análisis Económico/CSIC y Universidad Pompeu Fabra, 2007).

36 Por lo que hace al férreo autocontrol que muestra el Tribunal Constitucional cuando se trata de enjuiciar los conceptos jurídicos indeterminados de la LOFCA y los Estatutos en materia financiera, consúltese MEDINA GUERRERO, M.: «Límites y posibilidades del control de constitucionalidad del reparto de los ingresos en el Estado Autonomático», en *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, Ministerio de Justicia/BCH/Civitas, Madrid, 1998, pp. 911 y ss.

37 En este sentido, DE LA FUENTE, A. y GUNDÍN, M.: «La financiación autonómica en los nuevos

Frente a estos perniciosos efectos derivados de la nivelación parcial prevista en algunos Estatutos, el futuro legislador orgánico podría optar —según decíamos— por aquellos otros textos estatutarios que consagran la nivelación total. Pero, en tal caso, habría de pagarse el alto precio de desconocer lo establecido por los primeros. Sencillamente, ante las divergencias estatutarias, parecía que no quedaría otra alternativa al legislador orgánico que soslayar la aplicación de algunos de los preceptos estatutarios.

Pues bien, tal y como adelantamos, a nuestro juicio, tales divergencias estatutarias son sólo aparentes: en realidad, el nuevo marco estatutario no aboca necesariamente al sistema de financiación a la alternativa nivelación total/nivelación parcial. Cabe, ciertamente, una lectura integradora y armónica de todos los Estatutos que elude todo problema de inaplicación o desatención de alguna de las normas estatutarias. En efecto, a poco que se profundice en su lectura podrá constatar que aquellos Estatutos que incorporan la fórmula de la nivelación parcial (art. 206.3 del Estatuto catalán, art. 123.2 del balear y art. 107.2 del aragonés) lo hacen como un *límite o restricción de la participación de la correspondiente Comunidad Autónoma en los mecanismos de nivelación o solidaridad*, esto es, como un condicionante de la corrección que pueden experimentar sus recursos fiscales a fin de garantizar la nivelación de las Comunidades Autónomas de menor capacidad económica. Dicho de otro modo, y proyectamos el razonamiento a los instrumentos del sistema de financiación establecido el año 2001, en el caso de que alguna de aquellas Comunidades Autónomas obtuviera de sus ingresos de naturaleza tributaria mayores recursos de los requeridos para atender sus necesidades de gasto, resultando en consecuencia negativo su Fondo de Suficiencia, la devolución al Estado de ese «exceso recaudatorio» no debería producirse en su totalidad, tal y como sucedía con dicho sistema, sino que sólo habría de llegar a la proporción correspondiente a los «servicios sociales esenciales del Estado del bienestar». Y, en paralelo, los Estatutos que adoptan la fórmula de la nivelación total³⁸ la incorporan como una *garantía que se predica y exige del sistema de financiación en su conjunto*; de tal suerte que, al menos vía transferencias presupuestarias estatales, debería seguir suministrándose a las Comunidades Autónomas de menor capacidad fiscal los recursos necesarios para alcanzar el nivel estándar de prestación de la totalidad de los servicios públicos asumidos en sus respectivos Estatutos.

Estatutos regionales», *cit.*

38 E incluso, el Estatuto balear, que recoge la nivelación parcial como límite al principio de solidaridad (art. 123.2), incorpora la nivelación total como un objetivo a satisfacer por el conjunto del sistema de ingresos (art. 123.1).

2.3. Descripción del nuevo modelo de financiación a la luz del marco estatutario reformado

2.3.1. Recursos adicionales

Como viene siendo habitual cada vez que se procede a una reforma del modelo LO-FCA, se parte de una restricción inicial, a saber, que ninguna de las CC AA resultará perjudicada en comparación con la situación que le proporcionaba el anterior sistema, de tal modo que en la práctica cada reforma ha entrañado la ampliación del porcentaje de recursos destinado al nivel autonómico de gobierno. En este sentido, el artículo 2 de la Ley 22/2009 asegura que «las necesidades globales de financiación en el año base para cada Comunidad Autónoma resultan de adicionar a las necesidades de financiación de cada Comunidad Autónoma en el año 2007, el importe que le corresponda en el reparto» de diversos recursos adicionales que se integrarán escalonadamente en el sistema en los años 2009 (art. 5) y 2010 (art. 6). Y el artículo 5, en donde se regulan los ingresos suplementarios a incorporar en el 2009, comienza explicitando esta garantía:

«El Estado incrementará los recursos que el sistema proporcionará a las Comunidades Autónomas en el año 2009, de manera que, como objetivo final, estas vean aumentados los recursos definitivos que les proporcionaría el sistema de financiación regulado en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, en el año 2009, en los importes y con los criterios de distribución descritos en las letras A y B de este apartado. Para ello se garantiza el statu quo del año 2009 con el sistema de financiación regulado en la Ley 21/2001 y, además, se añaden a ese *statu quo* los recursos adicionales que se describen a continuación».

Sin duda ninguna, el dato más relevante de esta aportación suplementaria de recursos reside en que los mismos están mayoritariamente dirigidos al fortalecimiento del Estado del Bienestar, puesto que a esta finalidad se destinan expresamente 4.900 millones de euros en el año 2009 (art. 5.1 A), que se distribuyen entre las CC AA atendiendo a las variables de la «población ajustada»³⁹, de la población potencialmente dependiente y del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación⁴⁰.

39 Por lo que hace a la definición de este concepto, véase infra el apartado relativo al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

40 Más concretamente, el 75 % de esos 4.900 millones de euros se reparten entre las CC AA en función del «peso relativo de la variación de su población entre 1999 y 2009, en relación a la variación del total de la población ajustada en las CC AA de régimen común». Por lo que hace al 25 % restante, la distribución se realiza con base en las siguientes variables y ponderaciones: el peso relativo de la

Mientras que, para el año 2010, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 22/2009, se incorporará un importe de 1.200 millones de euros repartidos en atención al peso relativo del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación en relación al total correspondiente a todas las CC AA de régimen común, y otro montante, también de 1.200 millones, repartidos en atención al peso relativo de la población ajustada de cada Comunidad Autónoma en 2009 en relación a la población ajustada total de las CC AA de régimen común. Así, pues, el grueso de la financiación adicional aportada por el nivel central de gobierno está llamado a apuntalar el Estado del Bienestar, y se reparte entre las CC AA en función de unos criterios de necesidad coherentes con las prestaciones sociales a las que están potencialmente destinados estos recursos.

Sin embargo, los recursos suplementarios no se agotan aquí, ya que se contemplan diversos *fondos específicos* que obedecen a otras finalidades, a saber: un fondo destinado a las Comunidades Autónomas con dispersión superior a la media (50 millones); otro para las CC AA con densidad poblacional inferior a la media (50 millones) y el último destinado a la financiación de las políticas de normalización lingüística (cuantía resultante de multiplicar por 2,5 el importe de financiación derivado del anterior modelo). Y, finalmente, a esta financiación adicional aún habría que sumar las participaciones autonómicas en los nuevos fondos de competitividad y convergencia, a los que tendremos que volver líneas abajo. Por consiguiente, y con independencia de lo que luego se dirá acerca de estos últimos, bastará por el momento con reseñar que el nuevo modelo no se ha liberado por completo de esos fondos *ad hoc* que vienen a empañar y distorsionar los criterios de reparto general de los recursos entre las CC AA.

2.3.2. Los tributos cedidos

Llevando a efecto las novedades que en materia de impuestos cedidos ya había prefigurado el reformado marco estatutario, la aprobación del nuevo sistema de financiación ha requerido la modificación de la LOFCA en dos aspectos fundamentalmente. De una parte, ha debido reformarse su artículo 11 al objeto de asignar a las Comunidades Autónomas el porcentaje de cesión previsto en el Estatuto catalán respecto de los impuestos parcialmente cedidos. Así, se ha elevado del 33 % al 50 % la cesión

población ajustada de cada Comunidad Autónoma en 2009, en relación con la población ajustada total de las CC AA de régimen común en esa misma fecha (50 %); el peso relativo de la población potencialmente dependiente de cada Comunidad Autónoma corregida por el factor de ponderación en relación al total correspondiente a todas las CC AA de régimen común (40 %); y el peso relativo del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, registradas en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.

autonómica del IRPF, del 35 al 50 % la cesión del IVA y del 40 al 58 % la relativa a los impuestos especiales de fabricación. Y de otro lado, se ha reformado su artículo 20 a fin de permitir que las Comunidades Autónomas puedan asumir, «cuando así se establezca en la correspondiente ley del Estado» (art. 20.2)⁴¹, la función revisora en vía administrativa de los actos de gestión tributaria adoptados por ellas respecto de los impuestos estatales. Ésta es, por lo demás, la novedad más relevante que introduce el nuevo sistema en materia de gestión, toda vez que apenas se ha avanzado en la constitución de consorcios entre la Agencia Tributaria estatal y las autonómicas prevista en algunos Estatutos⁴².

Pero la aprobación del nuevo modelo de financiación ha requerido afrontar otra reforma de la LOFCA que no traía causa necesariamente de los nuevos Estatutos, a saber, la ampliación de las facultades normativas a propósito del IRPF, que, ceñidas hasta la fecha a la determinación de las tarifas y las deducciones, se extienden ahora a la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar [art. 19.2.a)]⁴³.

Pues bien, junto a estos avances en la descentralización tributaria que ha supuesto el nuevo modelo de financiación, cabe destacar otra novedad del sistema que entraña una mejora respecto del precedente. Se trata de la revisión al alza de la «recaudación normativa» de determinados impuestos cedidos, al objeto de aproximar su valor a la recaudación real de los mismos. Así, en el caso del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, su recaudación normativa se corresponde con el 85 % de su recaudación real en el año 2007; y la actualización de la recaudación normativa del impuesto sobre sucesiones y donaciones consiste en duplicar el valor normativo que tenía en el sistema anterior (art. 3 de la Ley 22/2009).

2.3.3. Suficiencia y nivelación en el nuevo sistema de financiación

Como señalamos líneas arriba, una de las cuestiones suscitada por el nuevo marco estatutario que generó mayores interrogantes fue la de discernir si del mismo cabía inferir la nivelación total o parcial de las competencias, y si era factible llegar a una solución que respetase el tenor literal de la totalidad de los preceptos estatutarios afectados. Pues bien, el nuevo sistema satisface tanto las acotaciones al principio de soli-

41 Sobre el alcance exacto de estas competencias, véase el artículo 59 de la Ley 22/2009.

42 Sí se ha recogido expresamente, sin embargo, que la Agencia Estatal de Administración Tributaria pueda convenir con las CC AA la aportación de medios financieros y personales para la mejora de los impuestos parcialmente cedidos (art. 61.4 Ley 22/2009).

43 Véase el artículo 46 de la Ley 22/2009.

daridad prevista en determinados Estatutos, a las que antes hicimos alusión, como la exigencia impuesta por otros de que el sistema garantice la financiación del conjunto de las competencias asumidas por las respectivas CC AA. La fórmula a través de la cual se ha conseguido armonizar ambos objetivos ha consistido, en primer término, en sustituir el antiguo «Fondo de Suficiencia» por dos, el primero de los cuales incorpora de forma explícita las exigencias de nivelación horizontal respecto de los servicios esenciales del Estado del Bienestar y encargándose el segundo de garantizar la suficiencia de las restantes competencias. Y, en segundo lugar, se ha creado un fondo específicamente destinado a aproximar las diferencias de financiación per cápita entre las diversas Comunidades Autónomas. Pero para conocer cómo se ensamblan estas tres piezas del sistema es preciso analizarlas por separado.

2.3.3.1. El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales

En efecto, la nivelación horizontal se vincula ahora de forma expresa con los servicios públicos esenciales del Estado del Bienestar⁴⁴; servicios a cuya financiación se incardina precisamente el Fondo que ahora nos ocupa. Como apunta la Exposición de Motivos de la LO 3/2009, se incorpora en el artículo 2.1 c) LOFCA «la garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales»; de acuerdo con la cual «los recursos financieros para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar deben servir para que éstos puedan ser prestados en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que residan» (II). Y a tal fin se crea el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales [art. 4.1 d) LOFCA], que muy probablemente constituya la principal novedad del nuevo sistema, en cuanto tiene «por objeto garantizar que las Comunidades Autónomas reciben los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, cumpliendo así el objetivo establecido en el artículo 158.1 de la Constitución» (III).

El precepto clave de la LOFCA que ha debido reformarse para armonizarse con las nuevas previsiones estatutarias ha sido su artículo 15, que hasta la fecha se encargaba de regular las asignaciones de nivelación de los servicios de educación y sanidad pero concebidas como una fuente de financiación excepcional y complementaria, hasta el punto de que —como señalamos al principio— habían quedado inéditas en el marco del anterior sistema de 2001. Ahora, por el contrario, pasa a ser un

44 LÓPEZ LABORDA, J.: «La propuesta del Gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica», *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2009, p. 73.

artículo esencial. De una parte, ha debido modificarse al objeto de extenderse, no sólo a la sanidad y a la educación, sino también al conjunto de «los servicios sociales esenciales» (art. 15.1) tal y como establecen los nuevos Estatutos aragonés, balear y catalán. De otro lado, ha incorporado expresamente la nueva fuente de financiación, definiendo sus principales rasgos definitorios: «...el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tendrá por objeto garantizar que cada Comunidad Autónoma recibe, en los términos fijados por la Ley, los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando la cobertura del nivel mínimo de los servicios fundamentales en todo el territorio». Y, en fin, el reformado artículo 15 LOFCA determina la composición del mismo: «Participarán en la constitución del mismo las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus tributos cedidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación, en los porcentajes y cuantías que marque la Ley».

Por su parte, es el artículo 9 de la Ley 22/2009 el que se encarga de perfilar los rasgos que adopta este Fondo en el vigente modelo de financiación. De acuerdo con esta disposición, en el Fondo participan todas las Comunidades Autónomas con un porcentaje del 75 % de sus tributos cedidos, definidos en términos normativos, y el Estado con la aportación de los recursos adicionales a los que antes hicimos referencia. Y habida cuenta de que el Fondo pretende asegurar que todas las Comunidades Autónomas reciban los mismos recursos por «habitante ajustado» para financiar los servicios esenciales para el Estado del Bienestar, el volumen total del mismo se distribuye de acuerdo con las siguientes variables y ponderaciones, que vienen a definir esa unidad de necesidad que es la «población ajustada»:

- Población, según el Padrón a 1 de enero de 2007 (30 por ciento)
- Superficie (1,8 %)
- Dispersión (0,6 %)
- Insularidad (0,6)
- Población protegida equivalente (38 %), que se distribuye en siete grupos de edad, cuya ponderación crece en función de la edad⁴⁵.
- Población mayor de sesenta y cinco años (8,5 %)
- Población entre 0 y 16 años (20,5 %).

45 Más concretamente, según establece el art. 9 b) de la Ley, «la población protegida se pondera por 1,031 para niños de 0 a 4 años, por 0,433 entre 5 y 14, por 0,547 entre 15 y 44, por 0,904 entre 45 y 54, por 1,292 entre 55 y 64, por 2,175 entre 65 y 74, y finalmente por 2,759 a partir de 75 años».

Un indudable avance del nuevo sistema en comparación con el que ha venido a sustituir reside, precisamente, en que la participación de cada Comunidad Autónoma en este Fondo va a determinarse de conformidad con los valores que tengan cada año tales variables y ponderaciones (art. 19.3). Gracias a la actualización anual de estas transferencias, se evitará que se repitan los problemas de insuficiencia que padecieron bajo el anterior sistema aquellas Comunidades Autónomas que experimentaron un notable incremento de población⁴⁶.

Finalmente, conviene remarcar que la Ley 22/1999 asume en términos inequívocos el compromiso de nivelación horizontal de las Comunidades Autónomas, toda vez que la transferencia del Fondo puede resultar negativa para aquellas Comunidades que con la recaudación del 75 % de sus tributos cedidos (en términos normativos) superen la participación que les corresponda en el mismo de acuerdo con la aplicación de las variables y ponderaciones antes referidas [art. 9 c) y art. 19. 1, 5, 6 y 7].

2.3.3.2. El Fondo de Suficiencia Global

Como se recoge explícitamente en el propio Preámbulo de la Ley 22/2009, este Fondo «opera como recurso de cierre del sistema», pues es el instrumento que viene a garantizar en última instancia el principio de suficiencia, al «asegurar la financiación de la totalidad de las competencias de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía» (II). Así, pues, esta fuente de ingresos está llamada a proveer los recursos necesarios para cubrir los gastos de los servicios no financiados por el anterior Fondo, a saber, los servicios no esenciales, así como de los servicios específicos que hayan podido asumir sólo algunas Comunidades Autónomas. De hecho, según se reconoce en la Exposición de Motivos de la LO 3/2009, de reforma de la LOFCA, su propio nombre obedece a esta finalidad garantizadora de la suficiencia financiera plena: «Por lo que se refiere a su denominación, el Fondo pasa a denominarse Fondo de Suficiencia Global, ya que busca asegurar la suficiencia en financiación de la totalidad de las competencias» (III). Gracias al mismo, en definitiva, el conjunto del sistema sigue asegurando la nivelación total de las competencias autonómicas, pues se toman en consideración todos los servicios asumidos por las Comunidades Autó-

46 Todo ello sin olvidar que la Disposición Adicional Séptima de la Ley 22/2009 ha creado un nuevo órgano cuya existencia ya había sido reclamada por un sector de la doctrina, a saber, el Comité Técnico Permanente de Evaluación, que, constituido en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, está llamado a valorar «los distintos aspectos estructurales del sistema de financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones... en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema».

nomas a efectos de su financiación, tal y como se desprende del artículo 10.1 de la Ley 22/2009: «El Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma en el año base es la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad Autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año». Una vez fijado el importe del Fondo que se adscribe a cada Comunidad Autónoma en el año base del sistema (2007), el mismo evolucionará al ritmo que lo hagan los ingresos tributarios del Estado correspondientes a las partes no cedidas del IRPF, IVA e impuestos especiales (art. 20 de la Ley 22/2009).

Por lo demás, como se desprende ya de la lectura del transcrito art. 10.1 de la Ley 22/2009, a este Fondo también se proyectan las exigencias de la nivelación horizontal, de tal suerte que las entregas a cuenta y su liquidación definitiva pueden resultar a favor del Estado (art. 20. 1 y 2). Ahora bien, dado que el nuevo marco estatutario también imponía determinados condicionantes a un excesivo ajuste financiero secundario horizontal, antes de que se materialicen esos eventuales «retornos» al Estado aún es preciso avanzar un peldaño más en la descripción de otros integrantes del sistema, los Fondos de Convergencia, con los que sí vendría ya a cerrarse la estructura del nuevo modelo de financiación en su conjunto⁴⁷.

2.3.3.3. Los Fondos de convergencia autonómica

En efecto, antes de terminar con el análisis del nuevo sistema de financiación, es preciso mencionar la existencia de dos Fondos específicos que sirven para efectuar algunas correcciones finales a la distribución de los recursos derivada de las restantes fuentes del sistema. Estos Fondos están inicialmente concebidos «para el cumplimiento de los objetivos de aproximar las Comunidades Autónomas de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad, así como para favorecer el equilibrio económico territorial de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía» (art. 22 de la Ley 22/2009). Veámoslos por separado.

47 De acuerdo con el artículo 11.3 de la Ley 22/2009: «La liquidación definitiva de todos los recursos del sistema y de los Fondos de convergencia regulados en el Título II, se practicará de forma conjunta en un solo acto. En el supuesto de que la liquidación definitiva de los recursos señalados en el apartado 2 anterior sea negativa [porcentajes cedidos de IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación, así como las transferencias del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global] se ingresará mediante compensación en el importe que la Comunidad Autónoma perciba en concepto de liquidación del resto de recursos del sistema y de los Fondos de convergencia autonómica regulados en el Título II, y, no siendo suficiente, el saldo restante se compensará en el importe que reciba mensualmente por las entregas a cuenta de cualquier recurso del sistema, hasta su total cancelación».

a) El Fondo de Competitividad

Ciertamente, no puede afirmarse que sea un dechado de claridad el precepto en el que se describe la naturaleza y sentido de este Fondo, que se nutre de recursos adicionales proporcionados por el Estado⁴⁸:

«Se crea el Fondo de Competitividad... con el fin de reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal en todas y cada una de las Comunidades Autónomas y se desincentiva la competencia fiscal a la baja» (primer apartado del art. 23.1 de la Ley 22/2009).

Con independencia de cuál pudiera ser exactamente la *voluntas legislatoris*, lo cierto es que del tenor literal del precepto cabe identificar dos objetivos o funciones de esta nueva fuente de financiación. De una parte, y sobre todo, como se apuntó ya en una fase temprana de la negociación del nuevo sistema, parece evidente que el Fondo de Competitividad guarda alguna relación con el «principio de ordinalidad» establecido en el Estatuto catalán⁴⁹. En efecto, bajo este prisma, el sentido del Fondo es corregir al alza la financiación de aquellas Comunidades Autónomas a las que el resto de las fuentes proporcionen unos recursos por habitante ajustado inferiores a la media, teniendo en cuenta su capacidad fiscal (art. 23.1, segundo apartado). Su reparto anual se efectuará, pues, entre las Comunidades Autónomas «con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa» (art. 23.3)⁵⁰.

48 El importe del Fondo de Competitividad para el año 2009 es el equivalente al 70 % de los recursos adicionales contenidos en el epígrafe I de la letra A del artículo 5 [el 75 % de 4.900 millones de euros], actualizándose dicho importe en función de la variación del ITE (art. 23.2 Ley 22/2009).

49 Así, por ejemplo, LÓPEZ LABORDA, J.: «La propuesta del gobierno central para la reforma del sistema de financiación autonómica», *cit.*, p. 74.

50 Por lo que hace a la determinación de las concretas Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo de Competitividad, véanse los apartados 4 y 5 del art. 23, así como el apartado 8 de la Disposición transitoria primera de la repetida Ley 22/2009. Debe, por lo demás, tomarse en consideración lo que dispone su Disposición adicional tercera en relación con el «resultado de aplicación del Fondo de Competitividad». Según establece esta disposición adicional: «A lo largo de la vigencia del presente sistema, se tendrá en cuenta la situación de aquellas Comunidades Autónomas en las que puedan coincidir transferencias negativas del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales con Fondo de Suficiencia Global negativo y no alcancen, después de la aplicación del Fondo de Competitividad, la financiación per cápita media en términos de habitante ajustado. En el supuesto de que, en

La segunda de las funciones que, según se desprende expresamente del art. 23.1 de la Ley 22/2009, parece llamado a desempeñar este Fondo —siquiera de forma accesorio— es contrarrestar la tendencia a la competencia fiscal a la baja; tendencia que —como apuntamos al principio del trabajo— había surgido con el anterior modelo de financiación. De ahí que el concepto de «capacidad fiscal» que se emplea en la fórmula de reparto anual entre las Comunidades Autónomas de los recursos del Fondo se defina como «el valor resultante de la suma de los recursos tributarios de una Comunidad Autónoma..., incluidos en la capacidad tributaria, computados por sus valores normativos, siempre y cuando los valores reales no resulten inferiores, en cuyo caso se computarán los reales» (art. 23.3 5º Ley 22/2009).

b) El Fondo de Cooperación

Este Fondo, que asimismo se nutre con los recursos adicionales que inyecte el Estado, se incardina al «objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta» (art. 24.1 Ley 22/2009). Y, en esta línea, la Ley ciñe los destinatarios del Fondo a los siguientes grupos de Comunidades Autónomas:

a) las que tengan un PIB per cápita inferior al 90 % de la media correspondiente a las CC AA de régimen común;

b) a las que tengan una densidad de población inferior al 50 % de de la densidad media correspondiente a dichas CC AA;

y c) que teniendo un crecimiento de población inferior al 90 % de la media correspondiente a las CC AA de régimen común, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las CC AA de régimen común (art. 24.2 Ley 22/2009).

No han faltado las críticas a este específico Fondo. Si se parte de la idea de que el mismo persigue equilibrar el desarrollo regional, es cierto que ya existe una específica fuente de financiación constitucionalmente prevista al respecto, cual es el Fondo de Compensación Interterritorial, por lo que hubiese quizá sido preferible canalizar estos recursos adicionales por dicha vía. Y si lo que se pretende es mejorar la financiación de

estas Comunidades Autónomas, el índice de financiación descrito en el apartado 5 del artículo 23 de esta Ley no alcance la unidad después de haberse repartido la totalidad de los recursos del Fondo de Competitividad, el Estado establecerá la compensación teniendo como límite el importe del Fondo de Suficiencia Global negativo».

las CC AA menos pobladas, probablemente habría ganado en transparencia el sistema en su conjunto si se hubiese optado por incrementar el peso de la variable superficie en el reparto del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales⁵¹.

51 DE LA FUENTE, Ángel: «El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia», Fedea (Fundación de Estudios de Economía Aplicada), julio 2009, p. 18 <www.fedea.es>.

3. La financiación autonómica en doctrina del Tribunal Constitucional

Ángeles García Frías
Profesora de Derecho financiero y tributario.
Letrada del Tribunal Constitucional

3.1. La financiación autonómica en la Constitución. Indefinición del sistema

Abordar un estudio de la financiación autonómica nunca es tarea fácil ya que no siempre resulta posible eludir las diversas implicaciones que trascienden del aspecto puramente jurídico, el único que ahora nos interesa, desvinculándose así de otras vertientes como la mera política legislativa, que constituye el motivo de enfrentamiento entre partidarios del federalismo y centralistas, así como entre las regiones con más y menos recursos, o la vertiente económica, en la medida en que las decisiones sobre financiación repercuten en el reparto de unos recursos escasos, cuestión especialmente importante en una situación de crisis económica como la actual.

No es mi pretensión extenderme a todas las implicaciones jurídicas de este tema, sino que me quedaré en el primer nivel, el constitucional. En este sentido la financiación autonómica es uno de los temas tributarios a los que más esfuerzos ha dedicado el Tribunal Constitucional y no cabe duda que ello es debido a la indefinición que el modelo de financiación tiene dentro del propio Texto Constitucional, que repercute negativamente en la medida que genera gran inestabilidad repercutiendo seriamente en la paz jurídica y convirtiéndose en un instrumento de negociación política, como hemos podido observar que ha sucedido durante la vigencia del sistema. Ciertamente fueron los condicionantes históricos en los que aprobó el Texto Constitucional los que

condujeron a la regulación de un régimen general ambiguo, que por otro lado dejaba la puerta abierta a la existencia de unos regímenes especiales de contenido también indefinido. El efecto inmediato de todo ello iba a ser la importancia que cobró en el desarrollo del modelo la doctrina constitucional.

El Tribunal Constitucional lleva elaborando su doctrina en materia de financiación autonómica desde 1981, esto es, durante los últimos 32 años, lo implica que es una labor realizada a lo largo de un amplio periodo de tiempo, en el cual la configuración del Estado autonómico ha ido evolucionando hacia el sistema actual, pero sin que todavía pueda decirse que se trate de un sistema acabado, lo cual afecta sin duda a todo el sistema en su conjunto.

El escaso desarrollo que tiene el contenido del sistema de financiación en la propia Constitución ha hecho que la doctrina constitucional también se haya desplazado desde la interpretación y la aplicación del contenido de la estricta de la Constitución al llamado bloque de la constitucionalidad, y en particular a la LOFCA, con el problema añadido de que, si bien la Constitución peca de escasez y rigidez, la LOFCA se caracteriza por todo lo contrario, el excesivo detalle y la mutación demasiado habitual. Debido a ello muchos de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional no son aplicación directa de la Constitución sino del bloque de la constitucionalidad. Precisamente la LOFCA ha sufrido diversas reformas desde que fue publicada en 1980 (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas) y en las mismas se han sucedido cambios en aspectos de gran calado entre los que podríamos destacar el concepto de tributo cedido o los límites al establecimiento de los tributos propios, lo que ha provocado que la doctrina constitucional se haya ido adaptando a las reformas operadas por el legislador orgánico.

Por otro lado es necesario señalar que los pronunciamientos emitidos hasta ahora han ido abordando aspectos puntuales de la financiación autonómica, sin que realmente el Tribunal Constitucional haya enjuiciado el modelo en sí mismo. Ciertamente una de las pocas ocasiones en las que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en un recurso que contenía alegaciones sobre el propio sistema fue con motivo del análisis de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, es decir en la conocida STC 31/2010, de 28 de junio. Conviene aclarar que tampoco es misión del Tribunal Constitucional establecer cuál ha de ser el mejor sistema de financiación, como ha dicho en varias ocasiones (SSTC 68/1996, de 4 de abril, FJ 3; 192/2000, de 13 de julio, FJ 10; 13/2007, de 18 de enero, FJ 3), sino que su función se limita a establecer si las disposiciones que en cada momento fueron impugnadas se adecuaban al texto constitucional. Así ha manifestado reiteradamente que

«[n]o hemos de pronunciarnos sobre el sistema más adecuado de financiación de las Haciendas territoriales o de coordinación de las actividades financieras de los distintos entes territoriales entre sí (STC 179/1985), ni nos incumbe determinar “cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas”; decisión ésta que, “dentro de la Constitución corresponde adoptar a los propios Poderes Públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas” (STC 145/1989, fundamento jurídico 6º). La función de este Tribunal es la de decidir si las concretas disposiciones impugnadas exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 3).

En el recurso interpuesto frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la concreta materia que ahora no interesa, el objeto de impugnación fueron una serie de preceptos específicos contenidos en su título VI, si bien detrás del contenido de estos preceptos se encontraba camuflado un modelo alternativo al diseñado en la LOFCA para las CC AA de régimen común, que pretendía dar otra vuelta de tuerca al federalismo fiscal, aunque se trató de un intento de cambiar el sistema de financiación autonómica por una vía diferente a la habitual, esto es, a través de la reforma estatutaria y no de la propia LOFCA, con la intención de obtener una fórmula de financiación particularizada para cada Comunidad Autónoma y así aproximarse a los regímenes especiales de concierto y convenio, profundizando para ello en las relaciones bilaterales entre el Estado y en este caso la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo que en definitiva venía a representar un cierto apartamiento del vigente modelo multilateral instaurado por la LOFCA. Pues bien, la STC 31/2010, de 28 de junio, realmente eludió enfrentarse de manera frontal al contenido del propio modelo alternativo que se planteaba, optando por reconducir, por vía interpretativa, el modelo diseñado en los preceptos estatutarios impugnados al modelo LOFCA, es decir, a aquél del cual realmente había pretendido apartarse. Este intento fallido de cambiar las reglas del juego hace que volvamos a encontrarnos en el mismo punto de partida de 1980 cuando se promulgó la LOFCA, si bien dejando por el camino muchos deseos frustrados que todavía están pendientes de canalizar por alguna vía jurídica que todavía no sabemos cuál será ya que volvemos a encontrarnos en pleno debate político sobre una nueva reforma de la financiación autonómica.

3.2. Los principios rectores de la financiación

Aún con las precisiones y las carencias que acabo de señalar, el punto de partida debe ser siempre el contenido de la Constitución, porque el Tribunal Constitucional a fin de cuentas tiene la misión de establecer si las normas que en cada momento se impugnan

resultan conformes con el mismo. Pero dentro de ese contenido hay diferentes tipos de preceptos que lo integran, que son básicamente de tres tipos, el primero son aquellas normas que contienen los principios rectores del sistema de financiación autonómica. Principios que son recurrentes en los pronunciamientos del Tribunal y constituyen el cuerpo de doctrina más acabado y estable. Al lado de ellos se encuentran aquellos preceptos que tienen un contenido competencial y cuya misión es delimitar competencias básicamente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, si bien despliegan sus efectos en otros ámbitos como son los conflictos entre las propias Comunidades Autónomas, así como entre éstas y los entes locales. Finalmente nos encontramos con las normas cuyo contenido es material, que son las que regulan el propio sistema y las que serán abordadas con una mayor profundidad.

Ciertamente el Tribunal Constitucional ha ido elaborando el contenido de distintos principios a lo largo de sus pronunciamientos que están presentes cuando analiza los instrumentos de financiación. Son principios constitucionales por los que se rige la actuación de los entes públicos, condicionando la financiación autonómica y que están recogidos en una serie de preceptos constitucionales, me estoy refiriendo a los principios de autonomía y suficiencia financiera de las CC AA (entre otras STC 13/2007, de 18 de enero), expresamente reconocido en el art. 156.1 CE, al igual que los principios de solidaridad entre todos los españoles y coordinación de las haciendas autonómicas. Complemento del principio de coordinación aparece el principio de colaboración y a ellos se añaden otros principios como el de lealtad institucional. Y en un sistema de contrapesos entre la unidad y la autonomía va cobrando una importancia cada vez mayor la unidad económica o de mercado, esto es, una de las manifestaciones de la unidad básica del Estado en el ámbito económico que aparece plasmada en los arts. 2, 38, 40.1, 128, 130.1, 131.1, 138, 139 y 157.2 (STC 96/2002, de 25 de abril). Y dado que toda la riqueza del país se subordina al interés general, estamos ante una materia en la que además están presentes las competencias establecidas en los artículos 149.1.13 y 14 CE.

El contenido del modelo actual de financiación autonómica al que nos referíamos líneas atrás tiene su punto de partida en el art. 157.3 CE en el cual aparece previsto que mediante ley orgánica pueda regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el apartado 157.1 CE, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas colaboración financiera entre las CC AA y el Estado. En atención a esta reserva de ley orgánica el vigente modelo de financiación autonómica tuvo su desarrollo en la LOFCA. La doctrina constitucional sobre este precepto podríamos decir pasó desapercibida hasta que se produjeron las últimas reformas estatutarias que vinieron a alterar los criterios de la LOFCA en su versión entonces vigente.

Por ello quizás convenga recordar que el Tribunal Constitucional ya había puesto de manifiesto que «la indudable conexión existente entre los artículos 133.1, 149.1.14^a y 157.3 CE determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado» (SSTC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6; 16/2003, de 30 de enero, FJ 11; y 72/2003, de 10 de abril, FJ 5). Y por ello «aun cuando las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía sean titulares de determinadas competencias financieras, en indudable conexión con la potestad originaria del Estado para establecer tributos (art. 133.1 CE) y con la competencia exclusiva de éste en materia de “hacienda general”, conforme establece el art. 149.1.14^a CE (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3), el art. 157.3 CE atribuye al Estado la “fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar” (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2) mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7), es decir, la LOFCA.

Es función de la LOFCA delimitar la autonomía y el ejercicio de las competencias financieras asumidas por las Comunidades Autónomas. La LOFCA diseñó un sistema de financiación autonómica coherente y homogéneo aplicable a todas las Comunidades Autónomas de régimen común, así lo entendió la STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9 cuando expresaba que

«[c]on el art. 157.3 C.E., que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 C.E. requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica —la actual L.O.F.C.A.— pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera (por todas, SSTC 181/1988, fundamento jurídico 7^o; 183/1988, fundamento jurídico 3^o; 250/1988, fundamento jurídico 1^o y 150/1990, fundamento jurídico 3^o)».

3.3. Los distintos instrumentos de financiación

El art. 157.1 CE enumera los distintos recursos de los que dispondrán las CC AA para su financiación. Estos son los siguientes:

- 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 (asignaciones de nivelación) y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (Fondo de suficiencia: diferencias entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal).
- d. Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e. El producto de las operaciones de crédito.

Sobre todos ellos ha tenido oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional si bien no todos han tenido el mismo nivel de litigiosidad constitucional. A continuación me referiré a los aspectos que he considerado más relevantes.

a) Los tributos cedidos.

La Constitución se refiere a los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado en su art.157.1 a) CE, siendo por tanto la primera fuente de ingresos que cita en el Texto Constitucional, ya que comienza enumerando los recursos derivados o transferidos para después referirse a los tributos propios en el apartado b). Junto a los impuestos cedidos se citan los recargos y las participaciones en el mismo apartado. Este precepto constitucional no prioriza ningún instrumento de financiación, si bien los tributos cedidos representan un recurso que contribuye de forma fundamental a la suficiencia y a la autonomía financiera.

El bloque de la constitucionalidad, en el caso de los tributos cedidos, ha dicho el Tribunal Constitucional que

«está formado por el correspondiente Estatuto de Autonomía, por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y, en lo que concierne a la delegación de facultades normativas al amparo del art. 150.1 CE, por las normas que desarrollan la LOFCA, en la medida en que, de acuerdo con el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) se trata de normas que, dictadas dentro del marco constitucional, tienen como función delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas en materia de tributos cedidos» (STC 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2 c).

El alcance y condiciones de la cesión se establecen en LOFCA, sólo se puede efectuar cuando exista un precepto estatutario expreso y será una Ley de cesión específica la que establezca el alcance y condiciones de la misma. Sin embargo las Comunidades Autónomas no tienen demasiado margen para la regulación de los tributos cedidos porque el Tribunal Constitucional ha señalado que, en virtud de los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE «la regulación esencial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas corresponde también al Estado, mediante Ley Orgánica» (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6), y que «la cesión del tributo no implica, en modo alguno, ni la transmisión de la titularidad sobre el mismo ni sobre el ejercicio de las competencias que le son inherentes» (STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 11 y STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5), ni el carácter irrevocable de la cesión (SSTC 16/2003, de 30 de enero, FJ 11; 192/2000, de 13 de julio, FJ 8; y 72/2003, de 10 de abril, FJ 5), carácter que «no se compadece con el ámbito de la competencia estatal del art. 149.1.14, en su conexión con el art. 133.1, ambos de la Constitución, pues ello pondría en cuestión el principio de la potestad tributaria originaria del Estado» (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 8).

El concepto de tributo cedido es uno de los que más cambios ha sufrido de modo que la doctrina constitucional no ha hecho más que adaptarse a los cambios operados por el legislador orgánico. Sobre este concepto constitucional se ha pronunciado entre otras la STC 161/2012, de 20 de septiembre en el siguiente sentido: «Los impuestos cedidos son de titularidad estatal, dado lo establecido en los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, de manera que la cesión del tributo no implica, "la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias inherentes al mismo"» (SSTC 192/2000, de 13 de julio, FJ 8; y 35/2012, de 15 de marzo, FJ 7), como precisan además el art. 10.1 LOFCA y 45 de la Ley 22/2009, del sistema de financiación.

Además de la atribución del producto de estos tributos a las Comunidades Autónomas, de forma total o parcial, la regulación legal vigente de los tributos cedidos contempla también la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman, por delegación,

determinadas potestades de aplicación de algunos de ellos. Adicionalmente, y desde la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, la cesión de tributos puede incluir también una delegación de facultades normativas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.1 CE. En consecuencia, en la actualidad el régimen legal de los tributos cedidos es sustancialmente distinto en función de la figura tributaria objeto de cesión.

A partir de lo anterior, resulta que la Comunidad Autónoma

«podrá regular determinados aspectos de los tributos cedidos, si bien deberá hacerlo dentro del marco establecido por el Estado, esto es, dentro del marco fijado por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y precisado por la correspondiente ley de cesión de tributos. Por tanto, una extralimitación en el ámbito de cesión de tributos supondría la inconstitucionalidad de las normas autonómicas, por producirse automáticamente una invasión de la competencia estatal sobre estos tributos (art. 149.1.14 en relación con los arts. 133.1 y 157.3 CE).

Este marco está establecido, en la actualidad, en las citadas normas que integran el bloque de la constitucionalidad. Así, a partir de la habilitación prevista en los arts. 10.3 y 19.2 LOFCA, que establece la posibilidad de que la cesión de tributos pueda contener facultades normativas, la Ley 22/2009, del sistema de financiación, precisa las concretas facultades normativas que podrán ser objeto de delegación en cada uno de los tributos cedidos. Por último, la ley específica de cesión de cada Comunidad Autónoma, para cuya aprobación como proyecto de ley se requiere previa deliberación en comisión mixta (por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 7), concreta para cada una los tributos en particular que son objeto de cesión, y que por ello mismo se incorporan también al Estatuto de Autonomía, que en este aspecto permite su modificación mediante ley ordinaria. Es esta última ley la que adopta la forma de 'ley marco' del art. 150.1 CE, precepto que permite a las Cortes Generales, 'en materia de competencia estatal', 'atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal'» (STC 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 3).

Completamos esta visión general haciendo alusión a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con los tributos cedidos, que son los siguientes:

STC 181/1988 de 13 de octubre. Resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Disposición final primera de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. En su FJ 4 estableció que las reglas procedimentales que establece la Disposición adicional sexta, 3, del EAC, y las equivalentes de otros Estatutos de Autonomía, responden a una finalidad de garantía de las disponibilidades financieras de las Comunidades Autónomas. En este sentido, estas últimas normas estatutarias, que imponen la elaboración de un proyecto de Ley o de Decreto-ley sobre el alcance y condiciones de las cesiones de tributos prescritas en el correspondiente Estatuto, en un plazo breve y previo acuerdo de la Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma, se explican, de un lado, por la urgencia de dotar a los nuevos entes autonómicos de un sistema operante y efectivo de tributos cedidos y, de otro, entronca con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanto relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías.

STC 192/2000, de 13 de julio. Estableció que la competencia sobre las reclamaciones económico-administrativas relativas a los tributos cedidos por el Estado debe corresponder al Tribunal Económico-Administrativo Regional, según dispone el art. 20.1 b) LOFCA, y no a los órganos autonómicos correspondientes.

STC 176/2002, de 9 de octubre. Admitió la legitimación de una Comunidad Autónoma para impugnar resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos relativas a la gestión de tributos cedidos. En el mismo sentido se pronunciaron las STC 201/2002, de 28 de octubre; 10/2003, de 20 de enero y 106/2004 de 28 de junio.

STC 7/2010, de 27 de abril. Resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el artículo 40 de la Ley de la Comunidad Valenciana 10/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2002, declarando la validez de la norma autonómica que modifica el tipo de gravamen del impuesto sobre actos jurídicos documentados.

STC 31/2010, de 28 de junio y 138/2010, de 16 de diciembre. Declaró la constitucionalidad del EAC al menos en relación con los tributos cedidos, si bien los preceptos impugnados deberán ser entendidos en el sentido que establecen dichos pronunciamientos. Consideró el Tribunal Constitucional que el Estado es competente para regular sus propios tributos, así como el marco general del sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras, tanto autonómicas como estatales; ello implica que las disposiciones estatutarias sobre financiación no pueden limitar la capacidad de

las instituciones y organismos multilaterales en materia de financiación autonómica ni impedir o menoscabar el pleno ejercicio por el Estado de las competencias que le corresponden. No son vinculantes para las Cortes Generales los porcentajes de cesión de determinados impuestos ni las determinaciones sobre inversiones estatales en Cataluña recogidas en el Estatuto.

STC 19/2012, de 15 de febrero. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso interpuesto en relación con los preceptos que regulan la escala y la cuota autonómica o complementaria del impuesto, porque la condición de tributo cedido no había sido atribuida al IRPF por la ley ordinaria impugnada reguladora de este impuesto, sino por la Ley Orgánica 3/1996, respetándose los requisitos constitucionalmente exigidos en materia de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Sin duda lo más importante de esta decisión fue que el Tribunal Constitucional no apreció que se hubiera producido una alteración del concepto constitucional de tributo cedido, sino que consideró que se había realizado únicamente una concreción de su contenido que no alteraba los rasgos definidores del mismo. Por otro lado señaló que la aplicación de la tarifa estatal complementaria de modo supletorio a la autonómica no vulneraba el art. 149.3 CE y por último, señaló que la modificación del IRPF realizada por la ley impugnada no había afectado a las facultades de las Comunidades Autónomas para regular las deducciones en el impuesto, ya que éstas operan exclusivamente sobre la parte del tributo efectivamente cedido, independientemente de la restructuración operada en el impuesto que se llevó a cabo por la ley reguladora del IRPF objeto de impugnación.

STC 161/2012, de 20 de septiembre de 2012. El Tribunal Constitucional falló en el recurso interpuesto contra la Ley del Parlamento de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, declarando la inconstitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que establecen deducciones sobre la cuota íntegra autonómica en el impuesto sobre la renta de las personas físicas para el fomento del autoempleo de los jóvenes emprendedores, así como de las mujeres emprendedoras.

La Sentencia afirma que la norma autonómica andaluza incurre en una extralimitación competencial porque, aunque respeta el tenor formal de la delegación de potestades normativas, conduce a un resultado expresamente prohibido por leyes que conforman el bloque de constitucionalidad en materia de los tributos cedidos.

La ley estatal establece que las deducciones autonómicas lo sean por circunstancias puramente personales y familiares, es decir, no vinculadas a la obtención de una ca-

tegoría de renta en particular cuyo importe se vea reducido a consecuencia de la deducción, por inversiones no empresariales o por aplicación de renta. Sin embargo, las deducciones controvertidas, que tienen como finalidad el fomento del autoempleo de jóvenes y mujeres y que imponen como requisito a sus beneficiarios estar dados de alta en el censo de empresarios y profesionales, están ligadas al ejercicio de actividades económicas y a la obtención de rendimientos de trabajo. En consecuencia, dado que las deducciones impugnadas no pueden ser encuadradas en ninguna de las tres clases permitidas a las Comunidades Autónomas y que suponen una minoración del gravamen efectivo de los rendimientos de las actividades económicas, los preceptos en cuestión son declarados contrarios al bloque de la constitucionalidad.

STC 197/2012, de 6 de noviembre de 2012, aplica la doctrina de la STC 161/2012, de 20 de septiembre en esta ocasión en relación con la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales, declarando la nulidad de los preceptos legales autonómicos que regulan las deducciones del mismo tipo para el fomento del empleo en la cuota autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

No puedo dejar de manifestar al referirme a estos dos recientes pronunciamientos que a pesar de la clara doctrina que se contiene en los mismos todavía están vigentes en nuestro ordenamiento normas autonómicas que regulan deducciones autonómicas idénticas a las declaradas inconstitucionales, en una actitud ante esta doctrina que no se bien si calificar de desidia, ignorancia sobre la misma o si hay una negativa a acatar esta doctrina. Lo cierto es que quizás el Tribunal Constitucional ante supuestos como estos quizás debería replantearse los efectos de sus fallos.

Pues bien, estos son los pronunciamientos más destacables en materia de tributos cedidos, si bien a ellos habría que añadir un amplio elenco de sentencias que podríamos etiquetar con la denominación de tributación del juego en la que se encontrarían tributos, tanto tasas como impuestos algunos cedidos pero también propios de las Comunidades Autónomas. Dentro de este grupo podemos citar las STC 163/1994, de 26 de mayo; 164/1994, de 26 de mayo; 216/1994, de 14 de julio; 49/1995, de 16 de febrero; 32/2012, de 15 de marzo; 35/2012, de 15 de marzo; 123/2012, de 5 de junio; 162/2012, de 20 de septiembre; 172/2012, de 4 de octubre o STC 204/2002 de 31 de octubre.

a) Recargos

El Tribunal Constitucional también se ha ocupado en diversas ocasiones sobre los recargos. Se trata de una figura que tras la aprobación de la LOFCA parecía que iba a ser

un medio de financiación que podría dar mucho juego a las Comunidades Autónomas, sin embargo el uso desproporcionado de los mismos por los entes locales de los recargos sobre el IRPF provocó un rechazo social e hizo que las CC AA no hicieran apenas uso de los mismos. A ello se añade que la progresiva ampliación de la cesión de tributos y de las competencias normativas sobre los mismos volvía aún más innecesaria su utilización. En materia de recargos son de cita obligatoria las STC 179/1985, de 19 de diciembre, que declaró la inconstitucionalidad de Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales y la STC 150/1990, de 4 de octubre, en la que a pesar de contener un pronunciamiento de declaración de constitucionalidad de la norma fue la última fue el fin de la historia de los recargos sobre el IRPF. También se declaró constitucional en la STC 296/1994 de 10 de noviembre la Ley 2/1987, de 5 de enero, del Parlamento de Cataluña, que estableció un recargo sobre la tasa estatal que grava las máquinas tragaperras, por entender que la Comunidad de Cataluña, en ejercicio legítimo del poder tributario que le confieren los arts. 133.2 y 157.1 a) de la Constitución, 44.6 de su Estatuto de Autonomía, 4.1 c) y d), 11.1 f) y 12.1 de la L.O.F.C.A., podía imponer el recargo fiscal cuestionado, pasando a integrar la Hacienda autonómica como recurso tributario propio. Sobre este tipo de recargos también se pronunció la STC 173/2002, de 9 de octubre.

b) Los tributos propios

Bajo esta etiqueta cabría mencionar toda la doctrina constitucional en relación con los distintos aspectos sobre los cuales se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en materia de impuestos, tasas y contribuciones especiales establecidos por las Comunidades Autónomas para su financiación. Realmente la casuística es muy amplia de modo que citaré solo algunos de los pronunciamientos y el punto de partida de la doctrina constitucional sobre estos tributos propios lo constituyó sin duda alguna la STC 37/1987 de 26 de marzo que declaró la constitucionalidad del Impuesto andaluz sobre tierras infrautilizadas, cuya doctrina fue seguida después en la STC 186/1993, de 7 de junio que abordó el impuesto sobre las Dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento. En esta sentencia se admitía que las Comunidades Autónomas podían ejercer su potestad tributaria para la consecución de objetivos no fiscales comprendidas en el desarrollo y ejecución de las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, reconocía así el principio de instrumentalidad fiscal en la imposición autónoma dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución (art. 31), de la LOFCA y de los respectivos Estatutos de Autonomía. En relación con el art. 6.2 de la LOFCA decía que prohíbe la duplicidad de hechos imposables estrictamente, pero no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos

materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, porque, habida cuenta de que la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales, ello conduciría a negar en la práctica la posibilidad de que se creen, al menos por el momento, nuevos impuestos autonómicos.

Después se sucederían numerosos pronunciamientos sobre diferentes tributos propios autonómicos, como la STC 14/1998, de 22 de enero que declaró la constitucionalidad del Impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos de Extremadura. Pro la sentencia que más proyección ha tenido sobre la doctrina posterior especialmente en relación con el contenido del art. 6.3 LOFCA ha sido la STC 289/2000, de 30 de noviembre que declaró la inconstitucionalidad del Impuesto Balear sobre Instalaciones que incidan en el medio ambiente. El Tribunal Constitucional consideró tras analizar la estructura del impuesto que no gravaba directamente la actividad contaminante, sino la titularidad de unas determinadas instalaciones, incurriendo así en la prohibición establecida por el art. 6.3 LOFCA al solaparse con la materia imponible reservada a las Haciendas locales con relación al impuesto de bienes inmuebles.

Por su parte la STC 168/2004, de 6 de octubre, declaró la constitucionalidad del gravamen sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil y situados en el territorio de Cataluña. La STC 179/2006, de 13 de junio declaró la nulidad de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente aplicando la doctrina de la STC 289/2000 antes citada por entender que el impuesto extremeño sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, con independencia de su aptitud para incidir o no en el medio ambiente, se configuraba como un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario que gravaba la misma materia imponible que la del impuesto municipal sobre bienes inmuebles.

La STC 122/2012, de 5 de junio es una sentencia importante porque en la misma el Tribunal Constitucional se pronunció con motivo del análisis de la constitucionalidad del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales de Cataluña, creado por la Ley catalana 16/2000, provocaba un supuesto de doble imposición contrario al art. 6.3 LOFCA, por su coincidencia con el hecho imponible del impuesto sobre las actividades económicas. El recurso de inconstitucionalidad se desestima aplicando el vigente art. 6.3 LOFCA, reformado en 2009 que determina que las reglas de incompatibilidad en materia de creación de impuestos se refieren al hecho imponible y no a la materia imponible.

Siguiendo esta doctrina la STC 197/2012, de 6 de noviembre, declaró la constitucionalidad del impuesto autonómico sobre grandes establecimientos comerciales. La STC

208/2012, de 14 de noviembre de 2012, declaró constitucional la Ley Foral del Parlamento de Navarra 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto sobre grandes establecimientos comerciales. Y las SSTC 96/2013 de 23 de abril y 200/2013, de 5 de diciembre declararon la constitucionalidad del impuesto autonómico aragonés sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta.

La STC 196/2012, de 31 de octubre, y posteriormente la STC 60/2013, de 13 de marzo, declararon la nulidad de las leyes autonómica de Castilla la Mancha en cuanto regulaba un gravamen de la producción termoneuclear de energía eléctrica y el almacenamiento de residuos radiactivos.

La STC 210/2012, de 14 de noviembre declaró la conformidad con la Constitución de la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, reguladora del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito por entender que el impuesto autonómico no tenía un hecho imponible coincidente con el del IVA ni tampoco con el del IAE.

Pero la doctrina constitucional en materia de tributos propios no se ciñe a los impuestos que acabamos de mencionar, sino que también hemos de hacer referencia a los numerosos pronunciamientos en materia de tasas, comenzando por la STC 37/1981 de 16 de noviembre, en la cual el Tribunal Constitucional decía que de la competencia de una Comunidad Autónoma para crear instituciones y organizar servicios públicos directamente dependientes de ella deriva necesariamente la competencia para la creación de tasas. A esta le siguieron entre otras las SSTC 40/1998, de 19 de febrero; 80/1998, de 2 de abril; STC 193/1998, de 1 de octubre; STC 226/1998, de 26 de noviembre; 136/2012, de 19 de junio o STC 85/2013, de 11 de abril.

c) Ingresos no tributarios

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre los ingresos de las CC AA que no tienen carácter tributario. Sin entrar en el contenido de los mismos podemos mencionar las siguientes:

En materia de deuda pública, avales y operaciones de crédito. Las SSTC 1/1982 de 28 de enero; STC 56/1983 de 28 de junio; 57/1983 de 28 de junio; STC 11/1984 de 2 de febrero; STC 179/1987 de 12 de noviembre.

En materia de subvenciones es casi imposible hacer referencia a la ingente cantidad de pronunciamientos, entre los que podemos citar las SSTC 13/1992, de 6 de febrero; 16/1996, de 1 de febrero; 152/1988 de 20 de julio; 68/1996, de 18 de abril; 109/1996, de

13 de junio; 65/2010, de 18 de octubre; 227/2012, de 29 de noviembre; 40/2013, de 14 de febrero; 52/2013, de 28 de febrero; 130/2013, de 4 de junio; 135/2013, de 6 de junio o 206/2013, de 5 de diciembre.

En relación con el fondo de compensación interterritorial mencionamos las SSTC 63/1986 de 21 de mayo; 250/1988 de 20 de diciembre; 183/1988 de 13 de octubre; 101/2013, de 23 de abril o 175/2013, de 10 de octubre.

Y finalmente hemos de mencionar la doctrina contenida en los pronunciamientos referidos a los diferentes fondos de suficiencia, entre los que se encuentran las STC 13/2007, de 18 de enero; 58/2007, de 14 de marzo; 237/2007, de 8 de noviembre; 248/2007, de 13 de diciembre.

4. La viabilidad financiera de los servicios públicos fundamentales

Antonio J. Sánchez Pino

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Huelva

4.1. Introducción

La financiación de los servicios públicos fundamentales, asumidos y efectivamente prestados por las Comunidades Autónomas, es una cuestión de especial trascendencia en la actualidad, habida cuenta la crisis económica, los ajustes internos programados por el Estado y la progresiva y constante reducción de los recursos económicos de las Comunidades Autónomas, especialmente por la caída de los ingresos tributarios derivados de los impuestos cedidos.

En este apartado afrontaremos, por tanto, el alcance y la financiación de los servicios públicos fundamentales, dentro del conjunto de competencias materiales de carácter social, cuya prestación corresponde a los poderes públicos autonómicos. En este sentido, trataremos cómo las Comunidades Autónomas pueden hacer frente al coste financiero de la puesta en marcha y mantenimiento, en nivel exigido, de tales servicios, para lo cual atenderemos, tanto a su delimitación en el actual sistema de financiación autonómico, como a los presupuestos generales del Estado y de la propia Comunidad Autónoma.

Es, precisamente, la Comunidad Autónoma andaluza, uno de los entes territoriales autonómico donde son más perceptibles los parámetros que establecemos como criterios valorativos. Así, desde un punto de vista jurídico, Andalucía ha reformado en

2007 su Estatuto de Autonomía, incorporando un amplio catálogo de derechos sociales y estableciendo, para los poderes públicos andaluces, la obligación de garantizar el funcionamiento y la financiación de los servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y los servicios sociales esenciales. En la misma línea, desde una perspectiva sociopolítica, Andalucía es una comunidad pluriprovincial, cuyo territorio abarca ocho provincias y tiene la densidad poblacional mayor, por encima de los ocho millones de ciudadanos, de todas las comunidades autónomas. De igual forma, Andalucía presenta, en el contexto coyuntural de la crisis económica actual, los indicadores económicos y socio-laborales más acentuados y preocupantes: alta tasa de desempleo, deuda pública y déficit fiscal elevado, cierre y destrucción de empresas, baja renta per cápita, continuo descenso del PIB autonómico, caída progresiva de la recaudación tributaria, o liquidez pública deteriorada. Sin lugar a duda, estos condicionantes, junto a otros aspectos colaterales, incrementan la dificultad de articular los diferentes servicios públicos y, lo que es más interesante, de disponer de una financiación adecuada y suficiente para garantizar la sostenibilidad financiera de su mantenimiento y el coste económico de las prestaciones sociales. Por tanto, se hace necesario desentrañar como conjugar la prestación efectiva de los servicios públicos fundamentales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como obligación asumida y garantizada por los poderes públicos andaluces en el Estatuto de Autonomía, con la financiación necesaria para su sostenimiento económico y su viabilidad financiera.

Ciertamente, tanto en la propia Constitución española, como en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, se garantiza un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales. Sin embargo, no podemos desconocer la incertidumbre económica en la que nos encontramos, pues la escasez de recursos incide irremisiblemente en la prestación de dichos servicios. Pero, además, a ello se ha unido los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera establecidos por el Estado para las Comunidades Autónomas para el período 2013-2016. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014, se reconoce que «el ajuste derivado del cumplimiento de la normativa de estabilidad y la reducción de los ingresos estatales plantea de nuevo en 2014 la necesidad de continuar con la política de racionalización del gasto y reasignación de partidas en aras de centrar las prioridades del presupuesto en torno a dos ejes: por una parte, contrarrestar las consecuencias de la crisis sobre los más vulnerables, apoyando los servicios públicos fundamentales y la igualdad de oportunidades, y, por otra, favorecer la recuperación de la economía y el empleo a corto plazo mediante los planes de mejora de la empleabilidad y de estímulo a la contratación y consolidar el crecimiento a medio y largo plazo a través del fortalecimiento de los factores de impulso del PIB potencial, en particular, la educación y el apoyo a la I+D+i».

4.2. Los servicios públicos fundamentales y su financiación

4.2.1. La delimitación conceptual

El desarrollo del Estado Autonómico en España ha supuesto, un reparto de competencias en relación con los diferentes contenidos materiales que, en líneas generales, o bien recaen en el ámbito de titularidad del Estado, o bien han sido asumidas por las Comunidades Autónomas. En ambos casos, la titularidad de la competencia y el alcance de su contenido funcional, supone que la obligación prestacional recae sobre uno u otro centro político de decisión. Por lo que concierne a los Derechos sociales, el marco constitucional, y el posterior desarrollo estatutario, configura un reparto que, con carácter general, reserva para el Estado, la legislación básica, y destina a las Comunidades Autónomas, el desarrollo legislativo y la ejecución. Por tanto, serán las Comunidades Autónomas las que, en su ámbito territorial y respecto de sus ciudadanos, asuman la responsabilidad en el diseño e implementación de las políticas públicas sociales.

Esta última aseveración se ha visto confirmada tras las últimas reformas estatutarias que, en relación con estas materias de contenido social, han puesto de manifiesto el afianzamiento y consolidación de las Comunidades Autónomas en su condición de nivel de gobierno protagonista en la construcción del estado social. Por cuanto, tras dichas reformas, la asunción y reserva de las competencias autonómicas de los derechos sociales, no sólo se han reafirmado en manos de las Comunidades Autónomas, sino que incluso se ha producido una extensión de los ámbitos materiales más directamente relacionados con el estado del bienestar. Prueba de ello es que los «nuevos» Estatutos de Autonomía han incluido un amplio catálogo de derechos sociales que, además de contener los ya recogidos en nuestra Constitución, incorporan nuevas exigencias sociales que se han venido configurando en los últimos años, demandadas por los ciudadanos y ahora contempladas, en los Estatutos de Autonomía, como obligaciones de prestación social que deben garantizar los poderes públicos autonómicos.

Es por ello, que podríamos afirmar que, tras dicha asunción competencial y con la fijación estatutaria de la obligación de garantizar el desarrollo de los derechos sociales reconocidos, las Comunidades Autónomas serían responsables de los principales servicios públicos del estado de bienestar; correspondería a ellas, por tanto, el diseño e implementación de las políticas públicas sociales, en su condición de nivel de gobierno protagonista en la construcción del estado social.

Ahora bien, aunque el reconocimiento de Derechos sociales es amplio e incluso su delimitación sea dificultosa, —habida cuenta la progresiva amplitud de las políticas

sociales y la incorporación continua de prestaciones de contenido social asumidas por los poderes públicos en consecuencia con el llamado Estado del bienestar—, se hace necesario precisar aquellos servicios públicos que se califican como fundamentales, por considerarse que a través de los mismos se articulan las prestaciones sociales más básicas e indispensables desde un punto de vista social.

Llegados a este punto, se ha de reconocer que la sanidad, la educación y los servicios sociales esenciales son la base y el contenido material de los servicios públicos fundamentales. Y a esta conclusión puede llegarse no sólo estimando la significación y valor social de las citadas prestaciones y servicios, sino, —lo que es más relevante desde un punto de vista jurídico—, acudiendo al tratamiento singular y diferenciado que dichos derechos sociales tienen en la Constitución, en los Estatutos y en sus normas configuradoras. De esta forma, puede entenderse que, por ejemplo, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y los diferentes sistema de financiación autonómica, hayan dado a la sanidad y a la educación un tratamiento diferenciado a la hora de distribuir las asignaciones financieras a las Comunidades Autónomas. Pero, además, también queda reforzado este argumento por el Tribunal Constitucional, a propósito del examen de la constitucionalidad de la reforma del Estatuto de Cataluña, que en su artículo 206 delimita como servicios públicos fundamentales a «los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar».

Téngase presente que el Tribunal Constitucional no considera que este precepto, en su apartado tercero, vulnere la Constitución por la citada restricción de la nivelación de servicios públicos fundamentales, si bien reconoce que es competencia del Estado la determinación de dichos servicios públicos fundamentales. Señala expresamente el Tribunal que

«al referirse a la nivelación de servicios, la expresión “servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales” (sic), contenida en el precepto estatutario, es equivalente a la de “servicios públicos fundamentales” a que se refiere el art. 158 CE, sin que en ningún caso pueda tener eficacia reductora desde el momento en que corresponde al Estado determinar qué servicios públicos son fundamentales» (STC 31/2010, de 28 de junio, JF 134).

Es, por tanto, a la LOFCA a la que corresponde realizar dicha limitación, como finalmente ha sucedido. Y la posterior adecuación de la LOFCA a las previsiones estatutarias, lo que demuestra es la necesidad de que la regulación básica del sistema de finan-

ciación se disponga en la norma prevista por la Constitución a tal efecto, sin que deba ser admisible jurídicamente una modificación del sistema de financiación autonómico unilateralmente por parte de una Comunidad Autónoma.

Sin embargo, dentro de la denominación de servicios públicos fundamentales, la referencia a «servicios sociales esenciales» entraña una mayor dificultad en su concreción, por cuanto, además de su carácter omnicompreensivo, corresponde a las propias Comunidades Autónomas el diseño de las políticas sociales, de tal forma que pudieran incluirse como servicios sociales básicos, todas aquellas prestaciones sociales, contempladas en sus normas estatutarias, que los poderes autonómicos consideren, —bajo criterios de discrecionalidad u oportunidad política—, vitales, para satisfacer las demandas de sus ciudadanos.

Pese a ello, las Comunidades Autónomas, en general, han seguido una línea uniforme u homogénea, coincidiendo en la articulación de dichos servicios sociales. Así, junto a las políticas en materia de dependencia, se incluirían las políticas sectoriales asistenciales o de atención a colectivos sociales singulares: mayores, menores, familia, juventud, discapacidad, inmigración, igualdad; o también la fijación de otros servicios públicos incidentales con lo social, como pueden ser, vivienda, deportes, o medio ambiente.

En definitiva, por el contenido mismo de los citados servicios públicos fundamentales, así como por la trascendencia de sus prestaciones y el valor social que representan para los ciudadanos —junto con la asunción de aquellos por las Comunidades Autónomas—, podríamos hablar de una descentralización del estado del bienestar en España.

El actual Estatuto de Autonomía de Andalucía, tras la reforma realizada por la Ley Orgánica 2/2007, regula en su capítulo III la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Y en su primer precepto recoge los principios generales de las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Pues bien, en este precepto (art. 175), en su apartado 2. c), se establece «La garantía de financiación de los servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales para alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado». Como señala la doctrina, el Estatuto de Autonomía de Andalucía se suma, de alguna forma, a una concepción capitidismínuida de la igualdad en la prestación de los servicios públicos, pues en el apartado 2.g) de este precepto añade «Nivelación de los servicios a que se refiere el artículo 158.1 de la Constitución, en los términos previstos en la letra c) de este apartado».

4.2.2. Los servicios públicos fundamentales en el actual sistema de financiación autonómico

Como de todos es ya conocido, el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas celebrado el 15 de julio de 2009 adoptó el Acuerdo 6/2009, para la reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Así, con el objeto de introducir este nuevo sistema de financiación autonómico en nuestro ordenamiento jurídico, se aprobó la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 3/1980, que se ha completado, para la implantación de la reforma que no requiere el rango de Ley Orgánica, con la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Cabe subrayar que el citado Acuerdo incorpora en el sistema de financiación autonómica la garantía de un nivel básico equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales. Con este motivo, la LO 3/2009 da una nueva redacción al apartado Uno del artículo segundo de la LOFCA, con el objeto de incluirlo en el catálogo de principios que rigen la actividad financiera de las Comunidades Autónomas en coordinación con la Hacienda del Estado.

Según se indica en la Exposición de Motivos de la Ley, se pretende con este principio que los servicios básicos del Estado del bienestar sean prestados en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que residan.

El Estado garantiza en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. Se amplían los servicios públicos que se consideran fundamentales, añadiendo «los servicios sociales» a la educación y a la sanidad, que ya se consideraban fundamentales en la regulación anterior (art. 15.Uno). Para ello se crea el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que según la nueva redacción del artículo 15 de la LOFCA tiene por objeto garantizar que cada Comunidad Autónoma reciba «los mismos recursos por habitantes, ajustados en función de sus necesidades diferenciales... garantizando la cobertura del nivel mínimo de los servicios fundamentales en todo el territorio» (art. 15.Dos).

A estos efectos, la Ley 22/2009 incorpora al sistema de financiación recursos adicionales de forma gradual, por importe de 5.236,85 millones de euros en el año 2010 y de

2.400 millones de euros en el año 2011, si bien se partió para ello de la financiación que proporcionaba el sistema de 2001 para el ejercicio 2009. Obviamente, estos recursos adicionales han supuesto un avance en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y han contribuido acortar las diferencias de financiación entre los servicios fundamentales entre las mismas. Sin embargo, este avance del sistema de financiación ha sido considerado insuficiente por parte de algunas Comunidades Autónomas.

En este sentido se expresa el Documento de Diagnóstico del Sistema de Financiación Autonómica de la Ley 22/2009 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, presentado en marzo de 2014 en el marco del Grupo de Trabajo del Comité Técnico Permanente de Evaluación para el análisis de los efectos de la aplicación del Sistema de Financiación actual. En él se indica que los recursos adicionales «no fueron bastantes como para erradicar las desigualdades por habitante del sistema respetando el *statu quo*. Por otra parte, analizando los casos de forma individual, incluso se observaban resultados contrarios al principio de equidad, derivados de la distribución de aquellos recursos».

En este Documento se señala que Andalucía, que tenía una financiación por habitante ajustado del 97,35 % de la media recibió, a diferencia de otras Comunidades en el mismo caso, recursos adicionales por habitante ajustado del 93,88 % de la media⁵².

En la citada Ley 22/2009 se articula el Fondo de Garantía como un mecanismo que permite introducir una garantía de igual financiación básica para las competencias de sanidad, educación y servicios sociales esenciales integradas en el sistema, definiendo un volumen global de financiación a distribuir, las fuentes de financiación del mismo y los criterios de distribución y actualización anual de estos recursos de acuerdo con las características y necesidades de la población.

Según establece el artículo 9 de la Ley 22/2009, la transferencia del Fondo de Garantía tiene por objeto asegurar que cada Comunidad Autónoma reciba los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar. Es un mecanismo de garantía en el cual participan todas las CC AA con un porcentaje de sus recursos tributarios anteriormente definidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación de recursos adicionales.

Este mecanismo de garantía se instrumenta mediante los siguientes elementos:

52 Cuadro n.º 1 del Documento. Ver Anexo I.

- a. El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (en adelante Fondo de Garantía): se forma cada año con el 75 % de los recursos tributarios que corresponden a cada Comunidad Autónoma, en términos normativos y debidamente homogeneizados, y con la aportación del Estado. Esta última es el resultado de aplicar a la aportación del Estado en el año base el índice de evolución del ITE entre el año base y el año correspondiente. La aportación del Estado en el año base 2007 está integrada, a los efectos del ejercicio 2010, por los recursos adicionales de la letra A y I y II de la letra B, ambos del artículo 5, el importe de la letra g) del artículo 3 y los recursos adicionales del artículo 6, todos ellos de la Ley 22/2009.
- b. Participación de las CC AA en el Fondo de Garantía: es el resultado de distribuir el importe del Fondo de Garantía en función de la población ajustada de cada Comunidad Autónoma correspondiente al año.
- c. La Transferencia del Fondo de Garantía es el saldo positivo o negativo por Comunidad Autónoma de la diferencia entre el importe de la participación de cada Comunidad en el Fondo de Garantía y el 75 % de los recursos tributarios en términos normativos de cada Comunidad Autónoma.

La incorporación de este principio también hizo necesario realizar modificaciones adicionales en la LOFCA. Por un lado, se incluye entre los recursos de las Comunidades Autónomas la participación en este nuevo Fondo de Garantía (art. 4.Uno.d).Y, por otro lado, se da una nueva regulación al hasta ahora denominado Fondo de Suficiencia. La nueva redacción del artículo decimotercero de la LOFCA pasa a denominarlo Fondo de Suficiencia Global, en cuanto que ahora busca asegurar la suficiencia en la financiación de la totalidad de las competencias, esto es, viene a cubrir «la diferencia entre las necesidades del gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudades con Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y las trasferencias del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales» (art. 13.Dos LOFCA).

El Fondo de Suficiencia Global se desarrolla en el artículo 10 de la Ley 22/2009, que lo configura como mecanismo de cierre del sistema, en cuanto que garantiza la financiación de todas las competencias que han sido transferidas, al completar las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma no cubiertas por sus recursos tributarios y las transferencias del Fondo de Garantía. Con este fondo se aseguraba el status quo, de forma que ninguna Comunidad Autónoma perdiera con la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómico.

No obstante, en el citado Documento de Diagnóstico del Sistema de Financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía se critica que el actual modelo no garantiza la suficiencia de recursos para financiar los servicios públicos fundamentales, pues Andalucía se ha visto obligada a desviar otras partidas para garantizar el sostenimiento de estos servicios. Se puede leer que «aunque el sistema cuantifica las necesidades de cada Comunidad Autónoma para la prestación de los SSPPFF, determinando la participación de cada Comunidad Autónoma en el Fondo de Garantía de los SSPPFF según la variable población ajustada, la financiación para el resto de servicios que prestan las CC AA se calcula por diferencia entre las necesidades globales de financiación (status quo + recursos adicionales) y las necesidades para los SSPPFF, sin utilizar ningún criterio objetivo para valorarlas». Es más, se cuantifica la diferencia entre el gasto y la financiación de los servicios públicos fundamentales en -125.167.680 euros⁵³.

La Ley 22/2009, a fin de reforzar la equidad, completa, con recursos adicionales del Estado, este Fondo de Garantía con dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica. Se señala como objetivo de los mismos «aproximar las Comunidades Autónomas de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad, así como favorecer el equilibrio económico territorial» (art. 22). El primero es el Fondo de Competitividad, que pretende garantizar la convergencia de la financiación por habitante y reducir las diferencias de financiación per cápita entre las Comunidades Autónomas, para lo que atiende a la población ajustada y a la capacidad fiscal (art. 23). Y el segundo es el Fondo de Cooperación, que tiene como objetivo el estímulo del crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta (art. 24).

El Documento de Diagnóstico del Sistema de Financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía también refleja una posición muy crítica con la aplicación de estos fondos de convergencia, pues considera que no han cumplido su objetivo de favorecer el equilibrio territorial. Se señala que Andalucía no ha recibido fondos en cuantía suficiente, por lo que ha empeorado su posición relativa en el conjunto de las Comunidades Autónomas después de la aplicación de estos fondos, con el agravante de que Andalucía ya partía de una financiación por habitante ajustado inferior a la media⁵⁴.

En la actualidad, cabe reseñar que la Junta de Andalucía está solicitando una reforma inmediata del sistema de financiación que blinde una cobertura plena y un nivel similar de prestación de los servicios públicos esenciales en todas las Comunidades Autónomas. En ese sentido, la actual consejera de Hacienda, María Jesús Montero,

53 Cuadro n.º 2 del Documento. Ver Anexo II.

54 Cuadros n.º 7, 8, y 9 del Documento. Ver Anexo III.

ha defendido públicamente una cuantificación del coste medio de los servicios públicos fundamentales que garantice la igualdad de oportunidades ante la educación, salud o servicios sociales de todas las personas con independencia del lugar en el que vivan⁵⁵.

No obstante, se ha de tener presente que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ya anunciado que no contempla medidas transitorias de financiación autonómica hasta la aprobación de un nuevo modelo. Y las perspectivas son que nunca será antes de 2015, pues el Grupo de Trabajo del Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado por acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera por acuerdo de 21 de marzo de 2013, se encuentra aún en una primera fase de su plan de trabajo, esto es, en el estudio de los análisis presentados por las distintas Comunidades Autónomas. Los siguientes pasos previstos son la elaboración de un documento global provisional por parte de la Administración General del Estado, que recoja los distintos estudios presentados, su remisión a las Comunidades Autónomas para que emitan sus observaciones, y la posterior elaboración de un documento definitivo, que será el que se ha de remitir al Comité Técnico Permanente de Evaluación.

4.3. La determinación de los resultados del sistema de financiación y los ajustes económicos en Andalucía

Como se reconoce en el Informe Económico Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 2014, el desarrollo del Estado de las Autonomías ha supuesto un intenso proceso de descentralización administrativa, que ha producido una transformación extraordinaria en el reparto territorial del gasto correspondiente a las distintas Administraciones Públicas. En la actualidad, la mitad del gasto público en España es gestionado por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales⁵⁶.

55 Vid. www.juntadeandalucia.es/servicios/noticias/actualidad.htm, 17 de febrero de 2014.

56 Conforme al Informe de febrero de 2014 de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español, nombrada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de julio de 2013, las Comunidades Autónomas fueron responsables del alrededor del 30 por ciento del gasto público realizado en España en 2012, un porcentaje mayor que la Administración Central si se excluye la Seguridad Social. Añade el Informe que «las Comunidades Autónomas obtienen alrededor del 32 por ciento de los ingresos impositivos recaudados en España, aunque sólo tienen capacidad normativa sobre algo más del 50 por ciento, de forma que la autonomía financiera impositiva de las Comunidades Autónomas afectaría al 17 por ciento de los ingresos tributarios de las administraciones públicas españolas, un grado de autonomía impositiva que es inferior, por tanto, a la del gasto público». Vid. anexo IV.

Ciertamente, como consecuencia de ello, se añade en dicho informe, el Estado sigue destinando un importante volumen de recursos de su presupuesto a la financiación de las Administraciones Territoriales. De acuerdo, con los sistemas vigentes, las Administraciones Territoriales cuentan con dos fuentes de financiación principales: tributos cedidos y participación en IRPF, IVA e Impuestos Especiales y transferencias del presupuesto de gastos del Estado. No obstante, la primera no se refleja en el conjunto de ingresos presupuestados en el Estado. Así que detengámonos, de entrada, en la segunda.

La dotación consignada en los Presupuestos Generales del Estado para 2013 en concepto de transferencias a las Comunidades ascendió a 24.451,11 millones de euros, frente a los 27.740,27 millones de euros del ejercicio anterior, lo que significó una disminución en su conjunto del 11,19 por ciento.

Y esta paulatina disminución se ha consolidado en los Presupuestos Generales del Estado para 2014, en los que la partida en concepto de transferencias a las Comunidades Autónomas asciende a 21.119,76 millones de euros, lo que supone una disminución del 13,6 por ciento respecto al ejercicio anterior. Estas transferencias que representan el 56,7 por ciento del total, frente al 60,2 por ciento del ejercicio anterior, corresponden en un 78 por ciento a las derivadas de la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de los fondos de compensación interterritorial (16.473,62 millones de euros), y el 22 por ciento restante corresponde a otras transferencias que se realizan en virtud de convenio, contratos-programas, o acuerdos que tienen por finalidad aportar recursos a las Comunidades Autónomas para la ejecución de programas concretos de gasto en el área de sus competencias⁵⁷.

Por lo que respecta al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, como ya se ha indicado y se recoge en los Presupuestos Generales del Estado, integra la financiación de la totalidad de los servicios traspasados a través de los tributos cedidos (capacidad tributaria), de la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, del Fondo de Suficiencia Global, así como de los recursos adicionales de los Fondos de Convergencia.

Tal y como establece el artículo 11 de la Ley 22/2009, la financiación anual de cada Comunidad Autónoma está constituida por el valor definitivo, correspondiente a cada año, de los recursos financieros del sistema de financiación. Obviamente, como los

57 Página 326 del Informe Económico Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 2014. *Vid.* anexo V.

rendimientos definitivos no se pueden determinar en el año correspondiente, cada año las CC AA perciben unas entregas a cuenta del rendimiento definitivo que se liquida cuando se conocen la totalidad de los datos. Así, hasta tanto no se conozcan los datos necesarios para determinar el rendimiento definitivo de los recursos del Sistema de Financiación del presente año, no se podrá practicar la liquidación de este ejercicio por la diferencia entre el citado rendimiento y las entregas a cuenta satisfechas.

No obstante, sin perjuicio de que seguidamente atendamos a los datos del sistema de financiación del último ejercicio liquidado, las cifras que se consignan en los Presupuestos Generales del Estado, como «Entregas a Cuentas del Sistema de Financiación en el año 2014», son indicativas de la paulatina disminución de ingresos comentada. Si se confronta con los mismos datos del año 2013, puede observarse un recorte en la cuantía total de las entregas a cuentas superior a los dos mil millones de euros, que se concretan en el Fondo de Garantía en 300 millones de euros.

Entregas a cuenta del sistema de financiación en el año 2014, Comunidades Autónomas (millones de euros)

Conceptos	Entregas a cuenta
Fondo de Suficiencia Global positivo	3.766,72
Fondo de Suficiencia Global negativo	-2.665,65
Aportación del Estado al Fondo de Garantía	8.234,63
Tributos cedidos sujetos a liquidación	71.197,53
- IRPF	31.901,11
- IVA	26.876,01
- IIEE	12.420,41
Total entregas a cuenta	80.533,23

Entregas a cuenta del sistema de financiación en el año 2013, Comunidades Autónomas (millones de euros)

Conceptos	Entregas a cuenta
Fondo de Suficiencia Global positivo	4.472,05
Fondo de Suficiencia Global negativo	-2.505,75
Aportación del Estado al Fondo de Garantía	8.534,27
Tributos cedidos sujetos a liquidación	72.188,97
- IRPF	33.161,28
- IVA	26.781,93
- IIEE	12.245,76
Total entregas a cuenta	82.689,54

Esta disminución en las previsiones de ingresos por mecanismo de financiación también ha sido tomada en consideración por la Junta de Andalucía en la elaboración de sus presupuestos. De esta forma, en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2014 se recoge este recorte en las transferencias del sistema de financiación, para las que se ha previsto un montante de 4.350 millones de euros, lo que representa una caída del 11,3 por ciento respecto a 2013, pasando a aportar el 17,1 por ciento de los recursos no financieros. En conjunto, las previsiones por los mecanismos de financiación sujetos a liquidación (participaciones impositivas + fondos) aportan al presupuesto 15.250,7 millones de euros, 253 millones de euros menos que el año anterior, lo que representa una caída del 1,6 por ciento⁵⁸.

En lo concerniente a la determinación del rendimiento definitivo de los recursos del sistema de financiación regulado en la Ley 22/2009, el último ejercicio liquidado ha sido el año 2011, una vez se conocieron en julio de 2013 la totalidad de los datos necesarios para ello y se práctico la liquidación de dicho ejercicio por la diferencia entre el rendimiento resultante y las entregas a cuenta y anticipos realizados.

En relación con los servicios públicos fundamentales, debemos atender prioritariamente a las cifras del Fondo de Garantía, pues, como es conocido, corresponde a éste asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, para financiar los servicios públicos esenciales del Estado del Bienestar.

Pues bien, la liquidación de los recursos del sistema de financiación correspondiente al ejercicio 2011 ha supuesto una minoración en el importe total del Fondo de Garantía de más de mil millones de euros. En 2011 el fondo asciende a 71.932.496.500 euros, frente a los 72.935.445.840 euros del ejercicio anterior. La minoración que corresponde en el total a Andalucía es de más de 176 millones de euros, si bien, pese a dicha minoración, no ve reducida la transferencia que percibe su participación en el Fondo. Conforme a esta liquidación, a Andalucía le corresponde una participación en el Fondo de Garantía 2011 que asciende a 13.435.434.500 euros, lo que permite obtener una transferencia final del Fondo de Garantía de 3.555.802.910 euros, al cuantificarse el 75 por ciento de sus recursos tributarios de 2011 en 9.879.631.580 euros. En la liquidación de 2010 era superior su participación, pero también el 75 por ciento de sus recursos tributarios, de forma que le correspondía finalmente una transferencia ligeramente inferior, 3.540.588.490 euros⁵⁹.

58 Página 268 del Informe Económico Financiero del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014. *Vid.* anexo VI.

59 Véanse los cálculos de la liquidación de la Transferencia del Fondo de Garantía de los años 2010

Se ha de reconocer que, en la actualidad, nos encontramos en un momento de dura crisis económica, en el que el Estado español se enfrenta a unos graves desequilibrios financieros y económicos. A estos efectos, el Estado ha venido adoptando una serie de medidas con el objetivo de cumplir la senda de consolidación fiscal marcada, mediante la corrección de los desequilibrios acumulados en los últimos años, sobre todo en deuda y déficit públicos. Obviamente, a dichas medidas habrían de contribuir todas las Administraciones Públicas, también, por tanto, las Comunidades Autónomas.

Este recorte en el gasto público incide directamente en la prestación de los servicios públicos fundamentales, pues a la reducción de su financiación se ha de unir a la rigidez de su demanda, dado que el carácter universal de los mismos dificulta la contención del gasto de su prestación por parte de la Administración Pública. Prueba de ello son los datos consignados en Documento de Diagnóstico del Sistema de Financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, según los cuales el gasto liquidado para este conjunto de servicios experimenta una evolución positiva en términos generales para el período 2007-2011. Así, se señala que las Comunidades Autónomas incrementan este porcentaje, en el total de operaciones no financieras, del 69,65 por ciento al 73,19 de 2011, lo que supone que, prácticamente, tres de cada cuatro euros de su gasto no financiero se dedica a la prestación de los servicios públicos fundamentales. No obstante, para el intervalo 2009-2011 se produce una senda decreciente, si bien con una menor reducción que el de las operaciones financieras, lo cual es indicativo tanto, de la minoración de los ingresos por parte de las Comunidades Autónomas, como de la rigidez de la prestación de este tipo de servicios⁶⁰.

Por lo que respecta a la minoración de ingresos para hacer frente a la financiación de los servicios públicos fundamentales el Documento también deja patente la tendencia a la baja. Así, se cuantifica la cuantía de la financiación que proporciona el sistema para la prestación de los servicios públicos fundamentales, en euros por habitante ajustado, en 2009 en 1.426,56, en 2010 en 1.655,77, en 2011 en 1.627,32, y, según estimaciones, en 2012 en 1.585,33.⁶¹

Por otra parte, no podemos olvidar que las Comunidades Autónomas no sólo deben respetar el límite máximo de déficit, sino que también se ven condicionadas por el crecimiento limitado del gasto público introducido por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de

y 2011, anexo VII.

60 Cuadro n.º 15 del Documento. *Vid.* anexo VIII.

61 Cuadro n.º 16 del Documento. *Vid.* anexo IX.

abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta difícil coyuntura económica, se ve agravada, además, por las restricciones para la obtención de recursos en los mercados financieros.

Téngase presente que para la Comunidades Autónomas se fijó para el año 2012, de conformidad con el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo y el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo, un déficit del 1,5 por ciento sobre el producto interior bruto regional. Para adecuarse a este parámetro, la Comunidad Autónoma de Andalucía presentó el Plan Económico-Financiero de Reequilibrio 2012-2014, cuyas medidas fueron declaradas idóneas por el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 17 mayo, y aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de mayo de 2012. En dicho plan se pretendía, entre sus objetivos prioritarios, mantener el sistema de protección social, a cambio de aplicar una presión fiscal progresiva, un incremento de la eficiencia, la racionalización del gasto y una reorganización interna de gran calibre.

Siguiendo el orden cronológico, cabe citar que en el Informe Económico Financiero del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2013 se reconocía que la fijación de los objetivos de déficit para el período 2013-2015 ha supuesto un endurecimiento de las condiciones que se habían consensuado en el Acuerdo Marco sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que dificultaba considerablemente la elaboración de los presupuestos. No obstante, se señala que el presupuesto 2013 respeta la sostenibilidad a largo plazo de las cuentas públicas, a pesar del desequilibrio entre el esfuerzo de consolidación fiscal exigido a las Comunidades Autónomas respecto del Estado y de la inequidad que representa la fijación del objetivo del déficit público en términos del PIB, sin tener en cuenta ni las características ni la trayectoria de cada administración.

Sin embargo, el Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en el Plan Económico Financiero de Reequilibrio 2012-2014 de la Comunidad Autónoma de Andalucía correspondiente al cuarto trimestre de 2012, de obligada presentación por el artículo 24 de la LO 2/2012, se determina que la Comunidad Autónoma incurrió en una necesidad de financiación del 2,04 % del PIB, superior al déficit del 1,5 % PIB fijado como objetivo de estabilidad para dicho ejercicio. En consecuencia, constata que la ejecución de las medidas contenidas en dicho plan ha dado lugar a una necesidad de financiación de la Comunidad Autónoma superior a su objetivo de estabilidad presupuestaria para 2012. De conformidad con la obligación establecida en el artículo 21.1 LO 2/2012, en julio de 2013 la Junta de Andalucía presentó un Plan Económico Financiero que po-

sibilita reconducir la cifra del déficit en el ejercicio 2013 al objetivo del 1,3 % del PIB regional, objetivo fijado para el conjunto de las Comunidades Autónomas, si bien se ha ajustado en su ejecución al objetivo individual fijado para la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Y es que la Comisión Europea, en el Consejo ECOFIN de 21 de junio de 2013, facilitó el cumplimiento de la senda de consolidación fiscal inicialmente marcada, a cambio de acelerar las reformas estructurales. Así, se accedió a incrementar el déficit del Estado para 2013 hasta el 6,5 por ciento. Obviamente, las Comunidades Autónomas exigieron de forma inmediata que dicho incremento se trasladase al objetivo del déficit autonómico. A esta exigencia respondió el Consejo de Política Fiscal y Financiera que, en su sesión de 27 de junio de 2013, fijó un objetivo de estabilidad presupuestaria en 2013 para el subsector de las Comunidades Autónomas en el 1,3 por ciento, señalando que con ello se permitía avanzar en la consolidación fiscal al conjunto de las comunidades, que cerraron 2012 con un déficit del 1,76 por ciento del producto interior bruto.

No obstante, el 30 de agosto de 2013, el Consejo de Ministros aprobó un acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de cada una de las comunidades autónomas de régimen común para 2013, y otro acuerdo en el que se hace lo propio para el período 2014-2016. Tales objetivos ya fueron debatidos y aprobados previamente en el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 31 de julio. La novedad estriba en que para el ejercicio 2013 se han permitido objetivos diferenciados por Comunidades Autónomas, que oscilan entre el 1 y el 1,6 por ciento del PIB, atendiendo a su mayor déficit en 2012, según la tabla anexa:

	Objetivo de estabilidad presupuestaria de las CC AA 2013	Objetivo de deuda pública de las CC AA 2013
Cataluña	-1,58	27,2
Galicia	-1,20	16,2
Andalucía	-1,58	16,6
P. Asturias	-1,06	13,5
Cantabria	-1,13	17,2
La Rioja	-1,06	14,5
Murcia	-1,59	18,8
Valencia	-1,60	31,3
Aragón	-1,30	15,3
Castilla-La Mancha	-1,30	29,8
Canarias	-1,20	12,9
Extremadura	-1,00	16,2
Islas Baleares	-1,47	23,2
Madrid	-1,07	11,8
Castilla y León	-1,27	15,4

Por el contrario, para el período 2014-2016 se ha aprobado para todas las Comunidades Autónomas un objetivo individual de estabilidad presupuestaria del 1 por ciento para 2014, 0,7 por ciento para 2015 y 0,2 por ciento para 2016. No obstante, en cuanto a la deuda pública regional, el objetivo es situarla en el 20,13 % del PIB en 2016, pero diferenciado entre las distintas Comunidades Autónomas, conforme a la siguiente tabla:

	Objetivo de estabilidad presupuestaria			Objetivo de deuda pública		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Cataluña	-1	-0,7	-0,2	27,8	28,0	27,5
Galicia	-1	-0,7	-0,2	17,2	17,9	17,8
Andalucía	-1	-0,7	-0,2	17,7	18,4	18,4
P. Asturias	-1	-0,7	-0,2	14,6	15,2	15,3
Cantabria	-1	-0,7	-0,2	18,3	18,9	18,8
La Rioja	-1	-0,7	-0,2	15,5	16,2	16,1
Murcia	-1	-0,7	-0,2	19,7	20,1	20,0
Valencia	-1	-0,7	-0,2	31,9	32,0	31,4
Aragón	-1	-0,7	-0,2	16,3	16,8	16,7
Castilla-La Mancha	-1	-0,7	-0,2	30,6	30,9	30,5
Canarias	-1	-0,7	-0,2	14,1	14,8	15,0
Extremadura	-1	-0,7	-0,2	17,5	18,3	18,5
Islas Baleares	-1	-0,7	-0,2	23,8	24,1	23,6
Madrid	-1	-0,7	-0,2	12,7	13,1	13,0
Castilla y León	-1	-0,7	-0,2	16,4	17,0	17,0

Cabe destacar que, según la Consejera de Hacienda y Administración de la Junta de Andalucía, en su comparecencia de 25 de febrero de 2014 ante la Comisión de Hacienda y Administración Pública del Parlamento de Andalucía, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha cumplido el objetivo correspondiente a 2013. Ha destacado que el déficit para el conjunto del ejercicio se ha situado en torno al 1,57 por ciento, a una décima del límite marcado por el estado.

Para determinar el cumplimiento definitivo de este objetivo debemos atender al «Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla del gasto del ejercicio 2013», presentado el 11 de abril de 2014 por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España. En él se señala que el objetivo de estabilidad fijado para las Comunidades Autónomas en 2013, el 1,3 por ciento del PIB, no se ha cumplido, ya que el déficit registrado es equivalente al 1,54 por ciento del PIB. No obstante, la situación difiere para cada Comunidad Autónoma, encontrándose, efectivamente, Andalucía entre las que han cumplido su límite individualizado. El cumplimiento, según los datos recogidos en este informe, es aún más exitoso, pues su déficit se cuantifica en el 1,55 por ciento del PIB, tres décimas por debajo del máximo permitido. Así se recoge en la siguiente tabla:

Informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio 2013 (apartado 3 del artículo 17 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera)

CC AA	Déficit en contabilidad nacional		Déficit a efectos de cumplimiento del OEP*		Objetivo de estabilidad presupuestaria	Desviación
	En millones de euros	En porcentaje del PIB	En millones de euros	En porcentaje del PIB		
Andalucía	-2.140	-1,55	-2.140	-1,55	-1,56	0,03
Aragón	-666	-2,06	-666	-2,06	-1,30	-0,76
Asturias	-228	-1,06	-228	-1,06	-1,06	0,00
Baleares	-334	-1,28	-334	-1,28	-1,47	0,18
Canarias	-401	-1,00	-401	-1,00	-1,20	0,20
Cantabria	-124	-1,00	-124	-1,00	-1,13	0,13
Castilla-La Mancha	-766	-2,13	-766	-2,13	-1,30	-0,83
Castilla y León	-588	-1,10	-588	-1,10	-1,27	0,17
Cataluña	-3.769	-1,96	-3.769	-1,96	-1,58	-0,38
Extremadura	-161	-0,99	-161	-0,99	-1,00	0,01
Galicia	-605	-1,10	-605	-1,10	-1,20	0,10
C. de Madrid	-1.859	-1,01	-1.859	-1,01	-1,07	0,06
Región de Murcia	-836	-3,17	-810	-3,07	-1,59	-1,46
C. Foral de Navarra	-272	-1,55	-272	-1,55	-1,20	-0,35
La Rioja	-81	-1,04	-81	-1,04	-1,08	0,02
C. Valenciana	-2.270	-2,33	-2.270	-2,33	-1,60	-0,73
País Vasco	-681	-1,08	-681	-1,08	-1,20	0,12
Total CC AA	-15.781	-1,54	-15.781	-1,54	-1,30	-0,24

Fuente: IGAE.

* Aspectos del cumplimiento del OEP para el año 2013 en el caso de la Región de Murcia se ha descontado el efecto de los gastos de carácter extraordinarios derivados del terremoto de Lorca por importe de 25 millones.

Por otra parte, la consejera ha mostrado su disconformidad con el establecimiento de un límite homogéneo para todas las Comunidades Autónomas, reclamado objetivos diferenciados también en 2014, mientras persista lo que considera una «financiación autonómica asimétrica». Según sus palabras, «el actual modelo de financiación ha contribuido sensiblemente a la quiebra del proceso de convergencia, ya que no ha garantizado un reparto equitativo de los recursos. Es más, en los tres primeros años de aplicación (2008-11), Andalucía ha obtenido unos ingresos sensiblemente inferiores a la media. De haber contado en estos tres años con recursos similares al promedio, Andalucía habría recibido 2.821 millones de euros más»⁶².

62 Vid. www.juntadeandalucia.es/servicios/noticias/actualidad.html, 17 de febrero de 2014. Datos de la presentación adjunta al Documento de Diagnostico del Sistema de Financiación Autonómica de la

No obstante, debemos dejar constancia que el acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de enero de 2014 desestima el requerimiento formulado por la Junta de Andalucía contra los acuerdos del Consejo de Ministros que fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores para el período 2014-2016. El Gobierno afirma que la regla de reducción del déficit estructural establecida en la Disposición Transitoria de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, no se aplica cuando se está inmerso en un procedimiento por déficit excesivo, abierto por el Consejo de la Unión Europea el 27 de abril de 2009, de forma que «corresponde al Consejo de Ministros la obligación de fijar unos objetivos de estabilidad que posibiliten el cumplimiento de la senda fijada por el Consejo Europeo en sus recomendaciones, ya impliquen unos esfuerzos superiores o menores en términos de reducción de déficit estructural que los establecidos por la LO 2/2012».

En el Plan Económico Financiero 2013 presentado por la Junta de Andalucía se indica que la situación deriva de una causa fundamental: los ingresos de las Administraciones Públicas españolas se han desplomado durante la crisis. Se añade que, solo entre 2008 y 2009 se perdieron 68.000 millones de euros en ingresos tributarios, mientras que en el caso de las CC AA, los recursos obtenidos en 2012 se sitúan en los niveles alcanzados en 2006. Y se reconoce que los ingresos de Andalucía están mayoritariamente determinados por el sistema de financiación autonómica, por lo tanto, vinculados a la recaudación de los grandes tributos nacionales, IRPF, IVA e II.EE. y a los tributos relacionados con el sector inmobiliario. Entre 2007 y 2012, Andalucía ha perdido recursos por importe de 5.051 millones de euros (excluidas las transferencias finalistas y los fondos europeos), lo que supone una reducción del 22,3 por ciento.

4.4. Reflexiones y propuestas para la sostenibilidad financiera de la prestación de los Servicios Públicos Fundamentales

Las Comunidades Autónomas se han configurado, en el Estado español, como el nivel de gobierno que asume el protagonismo y la responsabilidad de puesta en marcha de los derechos sociales. Es, por ello, que la prestación de los servicios públicos fundamentales es competencia de las Comunidades Autónomas, a través del diseño e implementación de las diferentes políticas públicas de contenido social, para cuya ejecutoriedad y funcionamiento han articulado una estructura administrativa, funcional y de personal, dependiente de las propias instituciones autonómicas de autogobierno.

Ley 22/2009 de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Vid.* anexo X.

Por tanto, la satisfacción de los derechos de prestación de índole social requerirá, en todo caso, una actuación positiva de los poderes públicos autonómicos; sólo así se podrá dar cumplimiento a la obligación efectiva de garantizar a los ciudadanos el catálogo de prestaciones derivadas del estado social.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, tras la reforma de su Estatuto, ha consolidado esta dimensión de nivel de gobierno responsable de las políticas sociales en su territorio y respecto de sus ciudadanos. Así ha incorporado, en el Título I, —«*Derechos sociales, deberes y políticas públicas*»—, una extensa relación de derechos sociales, al tiempo que impone a los poderes públicos andaluces la obligación de garantizar su desarrollo, así como su prestación efectiva.

Ahora bien, el compromiso asumido por los poderes públicos andaluces del funcionamiento adecuado de los servicios públicos fundamentales, destinados hacer realidad el estado del bienestar social en la Comunidad Autónoma, requiere de la correspondiente financiación de los gastos que dichos servicios públicos generan, para que, tanto su puesta en marcha, como el mantenimiento de las prestaciones sociales, sean adecuados. Por ello, la Comunidad andaluza debe fijar y disponer de los recursos económicos necesarios para sufragar el coste financiero que se derivan de tales servicios públicos fundamentales.

Sin embargo, en las circunstancias actuales, con una coyuntura de crisis económica consolidada, —alta tasa de desempleo, desestabilización del mercado financiero, deuda pública y déficit fiscal elevados, cierre y destrucción de empresas, baja renta per cápita, continuo descenso del PIB autonómico, caída progresiva de la recaudación tributaria, o liquidez pública deteriorada—, se ha producido una fuerte caída en la recaudación de los ingresos de las Comunidades Autónomas, y además se ha incrementado tanto el déficit público como la deuda pública autonómica.

A ello hay que sumar los diferentes ajustes de contenido económico adoptados por el Estado que inciden, con carácter genérico, sobre la capacidad de gasto y el límite de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, —a través de la citada Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera—, y con carácter más singular, sobre servicios públicos fundamentales, como la sanidad, —Real Decreto-ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones—, o la educación, —Real Decreto-ley 14/2012, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo—. Según el Plan Presupuestario 2014 del Reino de España, que conforme al Reglamento 473/2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y

la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona euro, se ha presentado ante la Unión Europea el 15 de septiembre de 2013, este conjunto de medidas supondrá un recorte en el gasto para las Comunidades Autónomas de más de 7.000 millones de euros en dicho ejercicio. Este esfuerzo, se añade, deberá continuar en los años siguientes por el lado del gasto, en torno a 1.600 y casi 1.900 millones adicionales anuales en 2014 y 2015.

Se ha de reconocer que, como consecuencia de la crisis, se está produciendo una progresiva centralización de las políticas públicas, lo que está dando lugar a una batalla de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en cuanto que éstas consideran que se está atacando su autonomía financiera. Prueba de este conflicto es la admisión a trámite por parte del Tribunal Constitucional de los recursos presentados por el País Vasco y las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias, Asturias, Navarra y Andalucía contra determinados preceptos del RDL 14/2012 y del RDL 16/2012.

Por otro lado, la propia situación socio-laboral de la población, ha provocado un incremento en las demandas de prestaciones sociales y socioeconómicas de los ciudadanos: incremento del gasto público por prestaciones de desempleo, ayuda familiar y subsidios sociales; cobertura pública de los programas de reinserción social y laboral; aumento de la dotación económica de las políticas activas de empleo, formación profesional ocupacional y orientación laboral; coste económico del reajuste del mercado laboral, así como otras medidas de contenido social que inciden sobre la sostenibilidad de los servicios públicos fundamentales.

Es, precisamente, esta discordancia entre la disminución de los recursos financieros de las Comunidades Autónomas y la inflación de las demandas de los ciudadanos en relación con los servicios sociales fundamentales, así como el coste económico del mantenimiento de un sistema de prestaciones sociales adecuado al bienestar social, lo que requiere plantearnos una cuestión esencial, esto es, ¿qué propuestas y medidas pueden articularse para hacer viable el mantenimiento del nivel de prestaciones sociales alcanzado, con la necesaria sostenibilidad financiera de los servicios públicos fundamentales en Andalucía, en particular, y en la generalidad de las Comunidades Autónomas?

4.4.1. De contenido económico-financiero

a) En el ejercicio de las competencias normativas asumidas en el ámbito tributario, y sobre la base de su potestad de autonomía en la fijación de los ingresos, la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su poder tributario, podría proceder a la creación de nuevos impuestos, establecer recargos o incrementar la presión fiscal sobre los impuestos

cedidos, realizando operaciones de crédito, fijando nuevas tasas y contribuciones especiales, incrementando precios públicos o adoptando otras medidas financieras.

En el Plan Económico Financiero 2013 de la Junta de Andalucía, presentado en julio, se puede leer que «la Comisión Europea apunta como una de las claves para alcanzar los objetivos de consolidación fiscal la recuperación de la recaudación. España es uno de los países de la Unión Europea que tiene una menor recaudación respecto a su PIB, a pesar de tener tipos impositivos entre los más elevados del área». Por tanto, la Junta de Andalucía considera que ha de ponerse el foco de manera prioritaria en la generación de ingresos.

En este sentido, podemos citar la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, en cuya Exposición de Motivos se indica que se pretende conjugar el mantenimiento de la prestación de los servicios públicos fundamentales con el compromiso de reducción del déficit y la sostenibilidad de las cuentas públicas. Y se reconoce que ello requiere la necesaria adopción de medidas que afectan al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el presente año tanto en su escenario de gastos, como en el de ingresos. A estos efectos, entre las medidas tributarias, que se contemplan en el Capítulo II, se establece el incremento de la escala autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del tipo de gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, o del tipo general de la modalidad de actos jurídicos documentados del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

No obstante, ni la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2013, ni en la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2014, se han adoptado medidas fiscales en este sentido, sino que únicamente se han modifican ciertas tasas de competencia autonómica.

Cabe destacar el manifiesto de 22 de octubre de 2013, firmado por las centrales sindicales mayoritarias y colectivos de pequeños comerciantes y consumidores exigiendo al gobierno andaluz la implantación de una tasa a las grandes superficies, como herramienta de cohesión entre el pequeño y gran comercio andaluz. Recordemos que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en su sentencia 122/2012, de 5 de junio, sobre la constitucionalidad del impuesto catalán sobre grandes establecimientos comerciales y que éste ya se ha establecido en otras cinco CC AA. Sin embargo, no se ha incorporado una medida tributaria de este tipo en los Presupuestos de 2014 de nuestra comunidad.

No obstante, se ha de subrayar que en el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español se propone la eliminación de impuestos y cánones establecidos por las Comunidades Autónomas supuestamente por razones ambientales, pero que carecen de esa justificación, y, entre ellos, se cita expresamente los impuestos sobre grandes superficies.

Por último, debemos reseñar una medida de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro de este ámbito de la autonomía fiscal, pero en sentido contrario, como es la supresión de un impuesto autonómico. Nos referimos a la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 7/2013, que, desde el 1 de enero de 2013, deja sin efecto el artículo sexto de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, por el que se regula el Impuesto sobre los Depósitos de Cliente en las Entidades de Crédito en Andalucía. Se trata de un tributo propio establecido por en la Comunidad Autónoma por la citada Ley 11/2010, y que entró en vigor el 1 de enero de 2011. Se trata de un impuesto controvertido desde sus orígenes, ya que fue Extremadura la que, en 2001, aprobó por primera vez este tributo, que inmediatamente fue recurrido por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional. Diez años después, este Tribunal avaló el impuesto extremeño, en la sentencia 210/2012, de 14 de noviembre, en la que declaraba su adecuación a la Constitución.

No obstante, su supresión no es una decisión voluntaria, sino que resulta del establecimiento de un impuesto estatal sobre estos depósitos bancarios, con efectos desde el 1 de enero de 2013, con un tipo de gravamen cero, pero que, como consecuencia de la prohibición de duplicidad en la imposición recogida la LOFCA, vino a anular la aplicación del impuesto autonómico. En todo caso, dicha supresión tampoco conlleva un perjuicio económico para las arcas autonómicas, pues el Estado, de acuerdo con el mandato del artículo 6.2 de la LOFCA, debe compensar a Andalucía por el perjuicio causado por dicha inaplicación. Para el ejercicio 2013, se ha alcanzado un acuerdo entre la Junta de Andalucía y el Gobierno central, cuantificando el perjuicio en 104 millones de euros.

En este sentido, el reciente Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español propone la supresión del Impuesto sobre Depósitos Bancarios o, en todo caso, considerar indelegable este impuesto a las Comunidades Autónomas.

b) Desde una perspectiva de la autonomía financiera en el gasto que corresponde a la Comunidad Autónoma, ésta podría acudir a una redistribución presupuestaria para reforzar la cobertura económica suficiente con que atender el mantenimiento de los

servicios públicos fundamentales y las prestaciones sociales de ellos derivadas. Ello supondría reducir, disminuir o ajustar a la baja las partidas presupuestarias hasta ahora destinadas a otros ámbitos.

Precisamente, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el Plan de Reequilibrio presupuestario 2012-2014 ha procedido en esta dirección, de esta forma, se señala que: «desde la perspectiva del gasto, durante el ejercicio 2010 fue necesario compensar la reducción experimentada por los ingresos y acomodar el crecimiento del gasto asociado a la prestación de los servicios públicos fundamentales cuya demanda viene determinada por el carácter universal de éstos, con escasa capacidad de contención a corto plazo por parte de la administración»

En la Exposición de Motivos de Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2014, se reconoce que las restricciones económicas exigen el desarrollo continuo de instrumentos que incrementen la eficiencia operativa en la prestación de los servicios públicos fundamentales. Así, se indica expresamente que «la apuesta en Andalucía por una educación pública de calidad y al alcance de todos y una sanidad gratuita y universal, pionera en la implantación de medidas de mejora de la eficiencia, conllevarán una nueva reordenación de las partidas presupuestarias para dar cumplimiento a las exigencias de la normativa de estabilidad presupuestaria en el actual contexto de reducción de los ingresos».

c) La participación económica de los ciudadanos por el uso efectivo de los servicios sociales fundamentales. Con esta medida se trataría de repercutir sobre los usuarios de los servicios públicos fundamentales, un pago económico por la utilización real y efectiva de los mismos. Con ello, inevitablemente, se produciría el llamado «copago», esto es, todos los ciudadanos activos contribuirán a la creación y puesta en marcha de un sistema de servicios públicos, —sean sanitarios, educativos o de carácter social—, y al tiempo, en la medida en que sean usuarios efectivos de los mismos o requieran su uso, deberán abonar una contribución económica por tal eventualidad. Con ello, la administración competente en la prestación de los servicios, recauda un aporte económico nada despreciable, lo que le permite financiar —y, por tanto, mantener—, la cartera de servicios públicos destinados al bienestar de los ciudadanos. Se trata de una medida muy discutida desde un punto de vista social, e, incluso, de difícil encaje impositivo. Quizás, el instrumento financiero más adecuado, desde un punto de vista recaudatorio, sería la fijación de una tasa por el uso efectivo del servicio público, de carácter variable, esto es, dependiendo del contenido concreto y virtualidad de la utilización del servicio, y también, de carácter lineal, no progresivo, aplicable a todos los usuarios reales, al margen de su capacidad económica. No obstante, ello no impediría que co-

lectivos sociales singulares, pudieran ser exonerados o excluidos de este pago efectivo. Este modelo de «cofinanciación» de los servicios públicos fundamentales, pese a su inicial rechazo social, ya está siendo aplicado en Estados de nuestro entorno europeo.

En España, en el año 2012 se han comenzado a introducir medidas de aportación económica de los ciudadanos en relación con la dispensación de medicamentos y productos farmacéuticos.

Así, en primer lugar, a nivel estatal, el Real Decreto-Ley 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud establece que los pensionistas de la Seguridad Social que reciben una pensión contributiva deberán abonar el 10 por ciento del precio de venta al público de las recetas, con un tope o aportación máxima de 8, 18 y 60 euros, en función de la renta y en tratamientos de larga duración. Los pensionistas con rentas superiores a los 18.000 euros anuales deberán abonar como máximo 18 euros al mes por sus recetas. Si superan los 100.000 euros de renta, pagarán el 60 por ciento de las medicinas, con un tope de 60 euros al mes, mientras que los pensionistas con rentas inferiores a los 18.000 euros tendrán que pagar un máximo de 8 euros al mes. Estos límites se actualizarán, de forma automática, cada mes de enero, según la evolución del IPC. La oficina de farmacia cobrará en el momento de cada dispensación la aportación que indique la receta. El sistema reembolsará al paciente el dinero que proceda según su desembolso previo y el tope mensual que le corresponda (solo pensionistas; los activos no tienen tope mensual). En el caso de los medicamentos de aportación reducida para tratamientos crónicos, se mantiene la aportación reducida del 10 por ciento, con una aportación máxima para 2012 que resultará de la aplicación de la actualización del IPC a la aportación máxima vigente. Esta aportación máxima se actualizará cada mes de enero según la evolución del IPC. El importe de las aportaciones que excedan estos montos será objeto de reintegro por la comunidad autónoma correspondiente, con una periodicidad máxima semestral. Las administraciones públicas deberán adoptar con anterioridad al 30 de junio todas las medidas necesarias para la aplicación efectiva de la nueva aportación. Estarán exentos de aportación los usuarios y sus beneficiarios que estén afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica; las personas perceptoras de rentas de integración social; los perceptores de pensiones no contributivas; los parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación; y los tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Cabe destacar como recientemente la Resolución de 10 de septiembre de 2013 de la Dirección General de cartera básica de servicios del Sistema Nacional de Salud y Far-

macia (BOE de 19 de septiembre de 2013) introduce el copago en la prestación farmacéutica hospitalaria, que extiende la aportación del usuario a los medicamentos que, sin tener la calificación de uso hospitalario, tienen establecidas reservas singulares en el ámbito del Sistema Nacional de Salud consistentes en limitar su dispensación a los pacientes no hospitalizados en los servicios de farmacia de los hospitales. Es esta otra nueva fuente de conflictos, pues diversas Comunidades Autónomas, como Andalucía y el País Vasco, han presentado recurso de alzada contra la aplicación de este copago.

En segundo lugar, en la misma línea, la Comunidad Autónoma de Cataluña, —a través de Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, que modifica la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Generalidad de Cataluña—, ha establecido una tasa «sobre los actos preparatorios y los servicios accesorios de mejora de la información inherentes al proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios mediante la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación». El hecho imponible queda ya identificado en la propia denominación de la tasa, cuyo sujeto pasivo es la persona física a la que se prescribe o dispensa el medicamento, siendo el importe de un euro por receta u orden de dispensación efectivamente dispensada, si bien se establecen diversas exenciones subjetivas y objetivas. La tasa es aplicable a todo medicamento expedido con receta y con un coste superior a 1,67 euros (con un límite de 62 euros anuales por ciudadano y no aplicable a los que perciben una pensión no contributiva o la Renta Mínima de Inserción).

Actuación similar encontramos en la Comunidad Autónoma de Madrid, que establece, en el art. 2, apartado 9, de la Ley de la Asamblea de Madrid 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que modifica el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, una tasa por prestación de servicios administrativos complementarios de información, con ocasión de la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación, por los órganos competentes de la Comunidad de Madrid, que tiene una regulación sustantivamente similar a la establecida por la Generalitat de Cataluña.

Ambas medidas fueron recurridas por el Estado mediante la interposición de recurso de inconstitucionalidad por entender que la instauración de esta tasa puede, como consecuencia del ámbito sobre el que se proyecta, vulnerar el orden constitucional de competencias y, en particular, lo dispuesto en el artículo 149.1.16 de la Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación general de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos, a cuyo amparo se dictaron, entre otras, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y la Ley

16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud. En este sentido, el Consejo de Estado, en su preceptivo informe, considera que las Comunidades Autónomas no pueden incidir, ni directa ni indirectamente, en la fijación de los precios de los medicamentos que son objeto de financiación pública, por ser esta una cuestión que forma parte de la competencia exclusiva estatal consagrada en el artículo 149.1.16^a de la Constitución.

Los recursos de inconstitucionalidad contra ambas normas, promovidos por el Presidente del Gobierno, fueron admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional, produciéndose la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados (Autos de 15 y 29 de enero de 2013, respectivamente). Con posterioridad, el Tribunal Constitucional ha acordado mantener la suspensión de los referidos preceptos, atendiendo a la dificultad de la reparación de una posible declaración de inconstitucionalidad, ya que el carácter masivo de los sujetos afectados haría virtualmente imposible la restitución de la tasa cobrada durante el tiempo de pendencia del proceso (Auto 122/2013, de 21 de mayo, para el artículo 16 de la Ley de Cataluña 5/2012, y Auto 142/2013, de 4 de junio, para el artículo 2, apartado 9, de la Ley 8/2012 de la Asamblea de Madrid).

En todo caso, el Tribunal Constitucional, en su reciente sentencia 37/2014, de 6 de mayo, ha declarado inconstitucional y nulo el artículo 41 de la Ley de Cataluña 5/2012, que establece esta tasa, por invadir la competencia estatal del artículo 149.1.16 de la Constitución Española. Argumenta el Tribunal que en materia de sanidad, frente a lo que ocurre con otras competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el régimen de sostenimiento económico forma parte de la competencia básica del Estado, lo que impide el establecimiento de una tasa como ésta, que altera, haciéndolo más gravoso para los beneficiarios, el régimen de participación en el coste previsto por la norma del Estado. Señala, además, que la conexión entre la sanidad y su financiación se encuentra en la actualidad expresamente recogida en el artículo 15.1 LOFCA. Y se concreta en la transferencia del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, cuya finalidad consiste precisamente en asegurar que cada Comunidad Autónoma reciba los mismos recursos por habitantes ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado del Bienestar.

Por su actualidad, también es necesario referirse a las consideraciones que realiza el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español sobre el copago en los servicios públicos, pues propone la ampliación de la capacidad de las Comunidades Autónomas para su establecimiento, dentro de unos límites establecidos por la Administración central, con lo que se mejorará la capacidad de financiación de tales servicios. Considera que, «dado que los mecanismos de financiación

de las CC AA que parecen más adecuados son los que se rigen por el principio de beneficio, resultaría razonable extremar la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas respecto a la posibilidad de establecer copagos en los servicios públicos, tales como la sanidad y la educación, entre otros. De hecho, podría ser útil integrar estos copagos en el modelo de financiación, de forma que se fijen unos mínimos en los copagos en todas las CC AA que sirvan para calcular sus capacidades de generar ingresos, dándoles la posibilidad de que modifiquen los tipos del copago, cuyas consecuencias recaudatorias deberán asumir en exclusiva».

d) La financiación cooperativa. En determinados casos, las Comunidades Autónomas podrían recibir asignaciones económicas conforme al artículo 158.1 CE o mediante acuerdos o convenios bilaterales de cooperación. Sobre la consideración de que la descentralización política de un Estado requiere, implícitamente, —como es reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional—, la cooperación de las diferentes instancias o entes políticos; el Estado y una o varias Comunidades Autónomas, podrán acordar, en circunstancias amparadas por el deber de auxilio mutuo o de lealtad constitucional, convenios o acuerdos singulares de financiación, recogidos expresamente en los presupuestos generales del estado, que permitan dotar de asignaciones económicas suficientes para la cobertura financiera de los servicios públicos fundamentales que la Comunidad Autónoma deba garantizar a sus ciudadanos.

Aunque tienen un alcance más general, no sólo concretado a los servicios públicos fundamentales, podríamos señalar que, en esta línea, estaría incardinada la aprobación por el Estado de diferentes mecanismos de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas.

Así, en primer lugar, el Gobierno creó un Fondo para la Financiación de pagos a proveedores, mediante el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo. Se trataba de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago y cancelación de las deudas contraídas con los proveedores de las Entidades Locales y Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que se facilitaba a las Administraciones Públicas endeudadas la formalización de préstamos a largo plazo, si bien con la exigencia de una condicionalidad fiscal y financiera que se concretó, entre otros elementos, en el requisito de disponer de planes de ajuste. En 2013, mediante la aprobación del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, se puso en marcha una segunda fase del citado mecanismo ampliando tanto su ámbito objetivo como subjetivo, permitiendo por primera vez la entrada en éste de las mancomunidades de municipios y las Entidades Locales del País Vasco y Navarra. Y, por último, con el Real Decreto-Ley 8/2013, de 8 de junio, se pone

en marcha una última y tercera fase del citado mecanismo, en la que nuevamente se amplía tanto el ámbito subjetivo como objetivo de aplicación y se establecen las especialidades del procedimiento necesarias con el objetivo de ayudar a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a reducir su deuda comercial acumulada y que puedan estar en mejores condiciones de cumplir con las nuevas reformas estructurales de control de la deuda comercial⁶³.

En segundo lugar, el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, que crea el llamado Fondo de Liquidez Autonómico, mecanismo de carácter temporal y voluntario creado con el objetivo de facilitar a las Comunidades Autónomas la liquidez necesaria para atender de los vencimientos de las deudas, mientras persistan las dificultades de acceso a los mercados financieros. Fue dotado con 18.000 millones de euros para el ejercicio 2012, con 23.000 millones para 2013 (ampliados en 2.880 millones en diciembre de 2013), y para 2014 contará con otros 23.000 millones de euros. Al Fondo pueden acogerse, -como mecanismo de apoyo a la liquidez, mediante aportaciones de créditos-, de forma temporal y voluntaria, aquellas Comunidades Autónomas que, para atender sus necesidades financieras, precisen cumplir los vencimientos de la deuda, así como obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido conforme a los criterios de estabilidad presupuestaria. Como señala la exposición de motivos, «la liquidez será gestionada por un fondo sin personalidad jurídica, responsabilidad del Instituto de Crédito Oficial, cuyos recursos provendrán del programa de financiación del Estado, dotado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado mediante un crédito extraordinario, que se financiará con Deuda Pública».

La Comunidad Autónoma de Andalucía se ha adherido a este mecanismo de liquidez mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno adoptado el pasado 16 de octubre de 2012. Las asignaciones recibidas por Andalucía desde entonces alcanzan una cifra total de 10.755,51 millones de euros. Recientemente el Consejo de Gobierno ha aprobado el acuerdo por el que se aceptan las condiciones de aplicación del FLA en 2014. La cantidad asignada a Andalucía para este ejercicio asciende a 3.383,42 millones de euros. De esta cifra, 1.969,37 millones se destinarán a atender los vencimientos de deuda y los 1.414,05 restantes a las necesidades de financiación del déficit público para 2014.

63 En el balance general del Plan de Pago a Proveedores, en todas sus fases, 30.219 millones de euros han ido destinados a pagar a proveedores de las Comunidades Autónomas. Por territorios, los proveedores que más han recibido son los de la Comunitat Valenciana, 7.519 millones de euros (24,9 %), seguidos de los de Cataluña, 6.466 millones de euros (21,4 %) y de los de Andalucía, 4.995 millones de euros (16,4 %).

Los mecanismos de financiación extraordinaria para las Administraciones Territoriales se han repartido de la siguiente forma, según los datos facilitados por el secretario de Estado de las Administraciones Públicas, Antonio Beteta, en su comparecencia el 3 de octubre de 2013, ante la Comisión de Presupuestos del Congreso:

Medida	Importe
Año 2012	
Fondo de Liquidez Autonómica	16.638,36 M€
Plan de proveedores para CC AA	17.704,30 M€
Plan de proveedores para EELL	9.597,60 M€
TOTAL 2012	43. 940,26 M€
Año 2013	
Medida	Importe
Fondo de Liquidez Autonómica	19.694,97 M€
Plan de proveedores para CC AA	4.564,62 M€
Plan de proveedores para EELL	1.975,36 M€
TOTAL 2013	26.234,95 M€
Total 2012 + Total 2013	70.175,21 M€

Ahora bien, la provisión de liquidez a las Comunidades Autónomas, bajo la forma de créditos con cargo a dicho Fondo, requiere, por un lado, el cumplimiento de condiciones financieras y fiscales determinadas, así como al procedimiento para la utilización de los recursos y, por otro lado, su posterior devolución, estableciéndose como garantía, en su caso, la retención de los recursos del sistema de financiación de cada Comunidad Autónoma.

Esto explica que parte de la doctrina considere que supone un claro recorte a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pues, aun cuando le facilita liquidez, cabe calificarse de ayuda coercitiva, pues le impone su destino y se le deja al margen de su gestión.

e) Ingresos patrimoniales adicionales. Los servicios públicos esenciales también pueden ser financiados con los ingresos que obtienen los entes públicos con motivo de la gestión de determinados bienes de su propio patrimonio. No ha de extrañar, por ello, que las Comunidades Autónomas, ante un escenario financiero caracterizado por la previsible reducción de ingresos tributarios y el restrictivo objetivo de estabilidad establecido por el Estado, acudan a esta vía adicional de financiación para mantener la prestación de los servicios públicos esenciales, caracterizado por la rigidez de su demanda.

Así, es voluntad declarada de la Junta de Andalucía la de proceder a la enajenación de bienes inmuebles, con lo que se espera recaudar más de 300 millones de euros, que con el fin de mantener el esfuerzo presupuestario de Andalucía en servicios públicos esenciales. Se trataría de una operación de «Sale & leaseback», por la que se venderían los edificios pero manteniendo el uso administrativo mediante el alquiler, y con la que se pretende obtener una liquidez adicional para garantizar la prestación de los servicios públicos⁶⁴.

4.4.2. De contenido político-administrativo

a) Corresponderá a la Comunidad Autónoma proceder a priorizar las necesidades reales de los ciudadanos en relación con la prestación de los servicios públicos fundamentales. Ello podrá dar lugar, en algunos casos, a una modificación de la Agenda Pública institucional, mediante el reajuste de la Cartera de prestaciones sociales hasta ahora contemplada, incidiendo en aquellos servicios sociales que, verdaderamente, tienen un carácter social, y excluyendo aquellas prestaciones, incorporadas eventualmente, que no menoscaban el contenido de la obligación garantizada por los poderes públicos. Se trataría, por tanto, de reducir el catálogo de prestaciones sociales singulares o excepcionales que, en un momento determinado, por oportunidad política o discrecionalidad administrativa, se ofertaron como un plus en el sistema de servicios sociales, sin aparente justificación social y con un carácter coyuntural, y que se han quedado instaladas como un deber permanente para los poderes públicos.

b) Eficacia y eficiencia en la gestión. En la situación actual, de crisis económica, de reducción en la recaudación de los ingresos por parte de las Comunidades Autónomas, se debe proceder, por éstas, a una evaluación adecuada, -y necesaria-, de las políticas públicas sociales. Ello implicará, de forma inevitable, acomodar su actuación en este ámbito, a los parámetros de eficacia y eficiencia. Se tratará, por ello, de mantener un sistema de servicios sociales fundamentales adecuado a las “verdaderas” necesidades demandadas por los ciudadanos y al menor coste financiero, aun cuando ello implique una consecuente reducción del gasto social.

En el Plan Económico Financiero 2013 de la Junta de Andalucía se resalta que el gasto sanitario constituye un objetivo prioritario para la Comunidad Autónoma con el fin de mantener maximizar el volumen y calidad de los servicios y prestaciones con las asignaciones presupuestarias disponibles, para lo que se ha acudido a medidas de mejora de la eficiencia como la implantación de plataformas de compras centralizadas o la receta electrónica y por principio activo.

64 Vid. www.juntadeandalucia.es/servicios/noticias/actualidad.html, 13 de febrero de 2014.

c) Las Comunidades Autónomas podrán acudir a las diferentes formas de derecho privado para la gestión de los servicios públicos fundamentales. Como sucede respecto a otras actividades y competencias que las Comunidades Autónomas tienen asumidas, también en este ámbito, la administración autonómica puede concesionar o concertar con entidades privadas la responsabilidad del funcionamiento de sus servicios públicos, o constituir sociedades mixtas y descansar en ella la ejecución de dichos servicios y prestaciones sociales. Ello sería adecuado en la medida en que se redujera el coste económico de la prestación de los servicios y no redundara, de forma negativa, en la satisfacción para los ciudadanos de tales prestaciones.

Es precisamente en la prestación de servicios públicos fundamentales, como la educación y la sanidad, donde las Comunidades Autónomas, y antes el Estado, han seguido un modelo predominante de carácter público conjugado con el recurso a la cesión o concierto a la iniciativa privada, a instituciones jurídicas, fundaciones o asociaciones para la gestión de tales servicios. Por el contrario, en el ámbito de los servicios sociales esenciales, a la gestión pública se ha sumado la actividad colaboradora de entidades sin ánimo de lucro, sociales, asociativas, ONGs o de voluntariado, si bien éstas últimas tienen, en gran parte, una financiación pública diferida a través de subvenciones, contratos-programas, proyectos o por prestaciones singulares o sectoriales.

El Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2013 se marca como uno de sus objetivos prioritarios el sostenimiento de una red pública de calidad de servicios públicos fundamentales como garantía de equidad y cohesión social. Pero, advierte expresamente, que no contempla acudir para ello a la privatización de ningún servicio, sino que pretende ofrecer cobertura pública a los servicios y a las prestaciones sanitarias.

d) Racionalización y adelgazamiento de la estructura orgánica e institucional del sector público y administrativo autonómico. Aunque ha sido una constante general en todas las Comunidades Autónomas, tras la progresiva y paulatina asunción material de las transferencias de competencias, el incremento de órganos, agencias, empresas, organismos públicos y demás servicios y entes instrumentales, hasta conformar una administración pública autonómica sobredimensionada; quizás sea en relación con los servicios públicos fundamentales donde esta realidad sea más manifiesta y, por tanto, como consecuencia de la actual desfavorable situación económica, más cuestionable. Como antes hemos apuntado, los necesarios criterios de eficacia y eficiencia, informadores y exigibles a cualquier administración pública, requerirán, en su caso, una reducción de aquellos entes innecesarios, superfluos o amortizables

que no sean imprescindibles para una adecuada gestión y cuya disolución no supongan un menoscabo para el funcionamiento de los servicios y la exigible atención a los ciudadanos, usuarios de los mismos.

Esta medida supondría, sin duda, un ahorro considerable del coste total aplicable a la ejecución de los servicios, y esa reducción neta, consecuencia de tal ahorro, podría aplicarse para mantener sostenible, en su coste real, la calidad de las prestaciones educativas, sanitarias o sociales, básicas e ineludibles.

Se trataría de extender la evaluación de los servicios fundamentales no sólo a las políticas públicas que se implementan socialmente, sino también a su instrumentalización, esto es, a la eficiencia económica de los entes administrativos de diversa índole que se han creado a tal efecto.

En el Plan Económico Financiero 2013 presentado por la Junta de Andalucía se indica que Andalucía ha concluido un proceso de reestructuración del sector público en el que se comprometía a la supresión de 110 entidades, el 29,7 % de las existentes a 1/10/2010.

En el último Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la reordenación del sector público autonómico, referido a 1 de julio de 2013, se señala que el número de entes dependientes del sector público autonómico efectivamente extinguidos es de 373 y los procesos en estadios muy próximos a la extinción ascienden 234, lo que hacen un total de 607, y representaría el 80,83 por ciento de los procesos de extinción planteados por las Comunidades Autónomas. En términos económicos, el informe estima el total del ahorro para el período 2011-2013 en 1.356 mil millones de euros. Y, añade, que los procesos de racionalización llevados a efectos por las Comunidades Autónomas (incluyendo no sólo la extinción sino también la reestructuración de los existentes) supondrán para el período 2011-2013 un ahorro estimado de 4.083 mil millones de euros.

En el siguiente cuadro se puede observar la importancia relativa de la reducción comprometida por cada una de las Comunidades Autónomas:

Importancia relativa de la reducción comprometida

CC AA	(1) Sector público autonómico 1-7-2010 (inicio procesos reordenación) (n.º entes)	(2) Reducción prevista (compromiso inicial+medidas posteriores) a 1-7-2013 (n.º entes)	(3)=(1)-(2) Situación prevista tras la reducción (n.º entes)	(4)=(2)/(1) Importancia relativa (%) de la reducción comprometida sobre situación a 1-7-2010 (en %)
Andalucía	368	128	240	34,78
Aragón	119	19	100	15,97
P. de Asturias	84	12	72	14,29
Islas Baleares	181	109	72	60,22
Canarias	87	13	74	14,94
Cantabria	69	25	44	36,23
Castilla y León	85	22	63	25,88
Castilla-La Mancha	81	47	34	58,02
Cataluña	470	104	366	22,13
Extremadura	79	14	65	17,72
Galicia	157	58	99	36,94
C. de Madrid	189	35	154	18,52
Región de Murcia	100	56	44	56,00
C. Foral de Navarra	101	34	67	33,66
La Rioja	31	6	25	19,35
C. Valenciana	164	69	95	42,07
Total	2.365	751	1.614	31,75

En definitiva, los servicios públicos fundamentales inciden en la calidad de vida de los ciudadanos y constituye una exigencia, además de una obligación garantizada, para los poderes públicos autonómicos. En las circunstancias actuales, consecuencia directa de la profunda crisis económica, las Comunidades Autónomas han de buscar soluciones, adoptar medidas y plantear alternativas que permitan el mantenimiento de tales servicios públicos y su adecuación a un coste económico razonable. Se tratará, por tanto, de procurar la sostenibilidad financiera, en un periodo de profunda crisis económica, de aquellos servicios que explicitan el carácter más social de nuestro Estado y la asunción de las políticas de bienestar social por las Comunidades Autónomas.

5. La financiación del Estado Autonómico ante la crisis económica

Juan José Hinojosa Torralvo

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Málaga

5.1. El modelo de financiación autonómica como sistema siempre abierto

5.1.1. La financiación de las CC AA es un tema abierto en la CE de 1978, que desde entonces ha pretendido cerrarse sin éxito en sucesivas ocasiones. Saber lo que ha ocurrido y cómo ha ocurrido es un paso necesario para poder entender lo que está sucediendo ahora.

Los primeros estatutos de autonomía de 1979, correspondientes al País Vasco y Cataluña, sentaron las bases de un sistema necesariamente polémico y controvertido.

En primer lugar, porque se consolidó el modelo dual de financiación autonómica, que distinguió la correspondiente a las llamadas comunidades forales de las comunidades de régimen común. Aunque Navarra y Alava habían tenido durante la época franquista un régimen foral específico más limitado —pero privilegiado al fin y al cabo—, el estatuto vasco de 1979 extendió el nuevo régimen de financiación a toda la comunidad, es decir, a los tres territorios forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. El estatuto de Navarra vio la luz poco después después, pero el régimen es sustancialmente idéntico al vasco.

Apoyado en leyes especiales y en pactos bilaterales (Concierto económico vasco y Convenio económico navarro), este régimen foral especial se basa en tres pilares fundamentales: a) las haciendas forales son autónomas e independientes de las del Es-

tado; b) recaudan sus propios impuestos, en la práctica actualmente casi la totalidad de los tributos estatales; c) contribuyen a las cargas comunes del estado (seguridad, política exterior y otras) con un cupo o participación, que se calcula conforme a unas reglas previamente pactadas.

Al margen de otras consideraciones, estos regímenes, amparados en la disposición adicional primera de la Constitución de 1978, siempre han sido considerados beneficiosos para las comunidades forales; beneficiosos y privilegiados, desde luego, pero lo cierto es que estos privilegios, ni he hecho ni de Derecho, han sido cuestionados de modo abierto. Por el contrario, el único movimiento legal de cierta notoriedad habido hasta la fecha ha sido la exclusión de las normas fiscales emanadas por las diputaciones forales vascas del control de legalidad de los tribunales ordinarios para pasar a ser susceptibles sólo de control constitucional, como las leyes y normas con rango de ley estatales o autonómicas, ello a pesar de tener naturaleza reglamentaria (Ley orgánica 1/2010, de 19 de febrero). Se ha querido así resolver un problema cuya solución reclamaban las autoridades forales desde antiguo, pues mientras las leyes autonómicas vascas sólo podían ser sometidas a revisión constitucional, las normas —con denominación de ley o no— emanadas por las diputaciones forales se sometían a los tribunales ordinarios, puesto que no tenían —ni tienen en el sistema de fuentes— rango legal (hay quien sin embargo, defiende una postura contraria).

Esta aparente contradicción se debe al hecho de que el modelo hacendístico vasco contiene otra singularidad no siempre bien detectada ni rectamente entendida. En efecto, en el País Vasco conviven dos niveles de hacienda autonómica: por un lado, la de cada una de las tres diputaciones forales, independientes entre sí, pero que conjuntamente consideradas conforman el denominado régimen foral vasco de concierto económico, con sus contenidos y competencias; y por otro lado, existe una hacienda autonómica vasca, como la de las otras comunidades autónomas, que se proyecta sobre todos los ingresos y gastos que quedan al margen del régimen foral. Aunque la dimensión de esta hacienda vasca «común» es mínima en comparación con la foral, es una realidad jurídica y financiera que se proyecta sobre una actividad financiera menor pero existente. Lógicamente, nada en esta hacienda es ahora objeto de discusión, de envidias ni de deseos de emulación; por el contrario, es el régimen foral el que se pretende en otras comunidades, en Cataluña en particular, y por eso puede decirse que el modelo foral está presente en el debate sobre la financiación autonómica actualmente en ebullición en las CC AA no forales.

Y en segundo lugar, para el esto de CC AA se instauró lo que se dio en llamar el «régimen común» para distinguirlo de los regímenes forales. La CE había previsto las

líneas generales aplicables a su financiación (artículos 156, 157 y 158), pero habría de ser la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), la que diseñara el modelo definitivamente, modelo que habría de completarse después con la ley general de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas y con las ley de cesión de tributos a cada comunidad, emanadas entre 1981 y 1983. Sin embargo, tampoco este régimen común se desarrolló de modo homogéneo, por lo menos, igualitario. Así, la propia LOFCA es posterior al Estatuto de Cataluña, lo que sugiere que fue el modelo negociado con los catalanes el que se trasladó luego a todas las CC AA. También se ha dicho que la tramitación de ambas leyes fue contemporánea, pero parece está fuera de duda que la LOFCA es posterior en más de un año al estatuto catalán.

5.1.2. El sistema de financiación autonómica de régimen común ha sido reformado sucesivamente desde entonces. Sin profundizar en los cambios, sí es conveniente al menos ofrecer algunos datos que pueden ayudar a entender por qué las cosas son como son y por qué ahora están en cuestión.

Conviene adelantar que, en verdad, cada una de las reformas ha supuesto un avance en la términos cuantitativos (ha aumentado el nivel de ingresos) y cualitativos (las CC AA han ido asumiendo más competencias materiales y también más competencias normativas, sobre todo en relación con los tributos cedidos, una de sus principales fuentes de ingresos). Por tanto, todas ellas han sido siempre bien recibidas en términos generales, aunque es cierto que algunas llegaron a levantar ampollas entre el Gobierno central y algún que otro autonómico (por ejemplo, la de 2001 y las CC gobernadas por los socialistas).

Ello ha sido así en gran medida porque las reformas del sistema de financiación autonómica común se han negociado (o al menos se han discutido previamente) en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), órgano de coordinación de la políticas presupuestarias en general —y singularmente las fiscales— entre las CC AA y el Estado, creado por el art. 3 LOFCA, que ha pasado realmente a ser un auténtico «legislador blando», porque los acuerdos en él tomados, cuando se toman de conformidad con el partido gobernante, terminan adquiriendo plena eficacia e incluso, en la mayoría de las ocasiones, se transforman en auténticas normas jurídicas. Ya en su acuerdo 1/86 se aprobó el método de para la aplicación del sistema de financiación de las CC AA para el período 1987-1981, en el 1/92, el correspondiente al período 1992-1996 y así sucesivamente ocurrió con el acuerdo 1/97 (quinquenio 1998-2001), hasta que el acuerdo 2/2001 pretendió erigirse en modelo definitivo y pasó a ser el título I de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre,

por la que se regularon las medidas fiscales y administrativas del entonces nuevo sistema de financiación de las CC de régimen común y Ciudades con Estatuto de autonomía (Ceuta y Melilla). En el año 2007 debió haberse aprobado un nuevo modelo, pero la coyuntura política no permitió el acuerdo que, no obstante, llegó en 2009, a modo de nueva reforma del sistema.

Pero además, otros acuerdos del CPFF han significado hitos importantes para el modelo de financiación autonómica.

En 1993, en desarrollo del modelo vigente, nació la que se dio en llamar *corresponsabilidad fiscal*, el primer intento de ligar la financiación al llamado «esfuerzo fiscal» de cada CA, que consistió básicamente en una participación del 15 % de la cuota líquida del IRPF correspondiente a los residentes en ella. El modelo recibió críticas no sólo por su mera introducción, sino también, contrariamente, por su carácter tan limitado desde el punto de vista cuantitativo.

Con todo, la idea de la corresponsabilidad escondía una cuestión de fondo de enorme calado: la de la asunción de responsabilidad en el ingreso por parte de las CC AA, en contraste con su hasta entonces exclusiva responsabilidad en el gasto. Dicho de otra manera, el modelo abre la vía para que cada CA asuma —también en términos políticos— la responsabilidad de los ingresos que obtiene. Este es un elemento importantísimo, porque no se olvide que hasta ese momento, las CC AA, al margen de unos escasos ingresos propios, dependían exclusivamente de los ingresos provenientes del Estado (tributos cedidos, participación en tributos estatales y fondos de compensación, esencialmente). Es decir, todo ajeno, todo dependiente, todo «subsidiado».

En cualquier caso, el modelo fue tan novedoso como testimonial y su peso desde el punto de vista financiero resultó muy escaso. Ello hizo que en 1996 se modificara el sistema sobre la base de estos tres aspectos básicos: de un lado, la atribución a las CC AA de un tramo del IRPF que se obtuvo abatiendo la tarifa estatal inicialmente a un 85 % y después a un 70 %, lo que en la práctica supuso aumentar a un 30 % la magnitud de la corresponsabilidad fiscal anterior; de otro lado, se concedieron a las CC AA las primeras competencias normativas (tarifas y deducciones propias) en la regulación de los impuestos cedidos que además, pasaron a serlo total o parcialmente —como el IRPF—; y finalmente, se previó una participación de las CC AA en la dirección y control de la AEAT en el IRPF dentro de su ámbito territorial. El modelo tenía una razonable cláusula de seguridad, de modo que si, aplicado en una determinada CA, esta no alcanzara el nivel medio de prestación de los servicios fundamentales que

tuviera asumidos, recibiría las asignaciones correspondientes en los PGE. El modelo fue rechazado por Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura, que lo consideraron mucho más beneficioso para las CC AA más ricas.

Transcurrido el quinquenio, se produjeron dos nuevos acuerdos en 2001, esta vez aprobados por todas las CC AA, aunque no sin reticencias por parte de algunas de ellas. Este amplio consenso se aprovechó para eliminar la periodicidad de los modelos, que obligaba a continuas reformas. Con no poco ánimo voluntarista, se intentó crear un modelo estable mediante la reforma de la LOFCA, la introducción de una ley reguladora de las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema (Ley 21/2001) y otra ley reguladora de los Fondos de compensación (Ley 22/2001).

En sustancia, además de los tributos ya cedidos totalmente (IP, IS, ITPAJD y Tasas sobre el juego), se cedieron el 33 % del IRPF, el 35 % de la recaudación líquida del IVA del territorio, el 40 % de los Impuestos especiales sobre Alcohol y Cerveza, Hidrocarburos y Labores del tabaco y el 100 % de los impuestos sobre la Electricidad, sobre Determinados Medios de Transporte y el de Venta Minorista de determinados Hidrocarburos, creado con ocasión de la reforma para financiar los servicios públicos esenciales de sanidad, cuya competencia se transfirió obligatoria y definitivamente a las CC AA. Adicionalmente, se crearon dos fondos de compensación interterritorial, el Fondo de Compensación —sucesor del antiguo fondo único de compensación interterritorial— y el Fondo Complementario. Para cerrar el mecanismo, se crearon el Fondo de Cohesión Sanitaria y las Asignaciones de Nivelación, así como un Fondo de Suficiencia para garantizar el nivel mínimo de servicios básicos en todas las CC AA.

En el plano material, lo más significativo fue el incremento en términos cuantitativos y cualitativos de las competencias normativas que se cedieron, que fueron muy amplias en los impuestos cedidos tradicionales (IP, ISyD, ITPAJD) y que alcanzaron también a la tarifa del IRPF en un porcentaje igual al cedido, el 33 %. Sin embargo, no se cedieron competencias ni sobre el IVA ni sobre los IIEE. Consecuencia de esta ampliación en la cesión de competencias normativas fue la proliferación de normas autonómicas singularizadas que conviven hoy con aparente normalidad. Sin embargo, merece la pena hacer notar que a partir de este momento comenzó la progresiva «desaparición» del ISyD en buena parte de las CC AA, que lo han hecho desaparecer o lo han reducido a la mínima expresión por la vía de la bonificación en la cuota.

5.2. La reforma de varios estatutos de autonomía y su incidencia en la financiación autonómica: el modelo de 2009

5.2.1. A pesar de que el modelo de 2001 se pretendía definitivo, la realidad demostró que eso no iba a ser posible por el momento. Entre 2006 y 2007, en la antesala de la crisis, se produjo un movimiento reformista estatutario que terminó provocando, de hecho y de Derecho, si no un nuevo modelo de financiación, sí al menos importantes cambios cuantitativos y cualitativos en el existente.

El primer estatuto en ser modificado fue el de la Comunidad Valenciana (LO 1/2006). Le siguieron los de Cataluña (LO 6/2006), Islas Baleares (LO 1/2007), Andalucía (LO 2/2007), Aragón (LO 5/2007) y Castilla y León (LO 14/2007). A pesar de que la denominación de las leyes les atribuye la calificación de reformas de los estatutos anteriores, la verdad es que algunas son realmente leyes estatutarias nuevas, como la andaluza y especialmente la catalana. Y ha sido precisamente la reforma catalana la que ha resultado más polémica, no sólo en el aspecto hacendístico, sino en toda su estructura en general, hasta el punto que la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra un buen número de sus preceptos, lejos de resolver las cuestiones principales, ha resultado más polémica que la propia norma estatutaria.

Desde el punto de vista financiero, ese proceso de reformas estatutarias llevó a otra revisión del modelo de financiación autonómica que se plasmó en el Acuerdo 6/2009 del CPPF, acuerdo que se concretó en la Ley 22/2009 y que a su vez supuso una nueva modificación de la LOFCA (LO 3/2009) y finalmente, la promulgación de nuevas leyes de cesión de tributos del Estado a las CC AA fijando el alcance y los contenidos de la cesión (leyes 16 a 30 de 2010, publicadas en el BOE de 17 de julio de ese año). Además, para adaptar los estatutos de autonomía a la nueva estructura de los tributos cedidos, se modificaron también aquellos de un modo efectivo y no menos singular, pues se hizo a través de las respectivas leyes de cesión —que no tienen carácter de orgánicas— amparadas en la habilitación que los estatutos contienen «modificar» algunas sin ser «reformados» (por ejemplo, el art. 178 del estatuto andaluz, que regula los tributos cedidos, establece en su apartado 2 la posibilidad de su propia modificación mediante acuerdo con el Estado tramitado como proyecto de ley, que es justamente lo que hace la Ley de cesión de tributos a Andalucía 18/2010; lo mismo hace la Ley 16/2010 para modificar la disposición adicional 7.^a del estatuto catalán).

A resultas de todo ello, nos encontramos con un nuevo modelo de financiación construido entre 2009 y 2010 que, sin embargo, se aplicó desde el 1 de enero de 2009. Y este es el modelo actual a la espera de su prometida revisión, que deberá tener lugar en 2014.

5.2.2. En este quinquenio han concurrido circunstancias que merecen un tratamiento aparte en este trabajo —y así se hará— porque explican muy bien muchas de las situaciones que ahora se están viviendo. Pero lo que quiero subrayar ahora es que el mismo hecho de esta nueva reforma es una de ellas, por varias razones. En primer lugar, porque tuvo lugar un año después de declarada oficialmente la crisis financiera pero antes de que empezaran a producirse los mayores ajustes y recortes en el sector público. En segundo lugar, porque lo cierto es que la aceptación plena del modelo por parte de todas las CC AA se produjo porque el Estado pudo añadir aproximadamente 11.000 millones de euros a los inicialmente previstos, a repartir entre aquellas (las negociaciones para cerrar el acuerdo no fueron fáciles, hasta el punto de que el ministro Solbes calificó el proceso como «el sudoku de la financiación autonómica»). Y en tercer lugar, porque ha resultado fallida: para unas porque no es el modelo al que aspiran —o al menos aspiraban— (Cataluña, en particular); para todas porque resulta insuficiente para hacer frente al coste de la crisis. El punto II del Preámbulo de la Ley 22/2009 dice que «los ejes básicos del nuevo sistema son el refuerzo de las prestaciones del estado del bienestar, el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad y la mejora dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos». La realidad, sin embargo, ha ido por otros derroteros.

Técnicamente, en el aspecto tributario el modelo de 2009 se basa en un mayor porcentaje de recaudación de los tributos cedidos, un aumento considerable de las competencias normativas, una revisión de la participación de las CC AA en la AEAT y un reajuste del reparto de «capacidad» normativa entre CC AA y EELL en el establecimiento de impuestos sobre materias imposables coincidentes (se modificó el art. 6.3 LOFCA, para permitir que la incompatibilidad entre tributos autonómicos y locales se refiera los «hechos imposables» y no a las «materias imposables»). En concreto, el porcentaje de cesión del IRPF subió hasta el 50 %, lo mismo que el del IVA, mientras que el de los II EE sobre bebidas alcohólicas, hidrocarburos y tabaco se elevó hasta el 58 %. Los cedidos al 100 % (IEDMT, electricidad, ITPAJD, ISyD y juego) se mantuvieron, lógicamente.

En conclusión, la reforma de 2009 se llevó a cabo porque el nuevo escenario estatutario, sobre todo en Cataluña, la exigía. Pero en realidad, todas las CC AA estuvieron interesadas en ella, porque todas tenían necesidad de ampliar sus ingresos para cubrir los mayores gastos destinados a los servicios públicos esenciales como consecuencia del aumento de la población. En definitiva esto es lo que se pretendió conseguir con el aumento de los porcentajes de cesión, por mucho que ahora, no sin motivos, se cuestione de nuevo el modelo.

5.3. Las deficiencias de los fondos de nivelación o equilibrio entre las CC AA

5.3.1. Siendo el mecanismo de los impuestos cedidos el principal recurso financiero de las CC AA, los ingresos de cada una dependen en gran medida de su potencial fiscal, es decir, de que —en términos generales— en sus territorios se contribuya más o menos. Eso coloca a unas CC AA en una situación peor que a otras.

Por otra parte, el desarrollo del modelo de financiación autonómica previsto en la CE 1978, unido al distinto punto de partida de cada Comunidad, ha venido provocando grandes disparidades del nivel de recursos por habitante entre unas y otras, disparidad de aproximadamente un cuarenta por ciento entre la que más obtenía y la que menos. Es cierto que la CE consagra el principio de solidaridad interregional (156.1 y 158 CE) y que el TC lo ha recalcado así reiteradamente. Por eso, desde el principio se instrumentaron fondos financieros para compensar estos desniveles, pero todos resultaron insuficientes y, lo que es peor, inadecuados para cumplir su propósito equilibrador y redistributivo.

El modelo actual gira en torno a cuatro fondos, cuya finalidad confesada y expresa es la de equilibrar el nivel de prestación de servicios en todo el territorio español. De un lado, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), de otro el Fondo de Suficiencia Global (FSG) y finalmente los dos Fondos de Convergencia Autonómica: el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad.

El FGSPF debería garantizar que cada CA recibiera los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales). Está integrado por un porcentaje de los recursos tributarios de cada CA definidos en términos normativos (atendiendo a las variables de población, superficie, dispersión, insularidad, las CC AA aportan hasta el 75 % del fondo) y por una aportación adicional del Estado. Esto hace que cada CA tenga un saldo positivo o negativo, a aportar o a recibir como reintegro.

El FSG debería servir de cierre equilibrador del sistema. Se calcula cada año por CA y está constituido por la diferencia entre sus necesidades globales de financiación conforme a las competencias transferidas y la suma de sus capacidades tributarias más la transferencia del FGSPF que recibe ese año. Es decir, este FSG tiene en cuenta el saldo positivo o negativo del FGSPF, lo que disminuye su eficacia.

Los Fondos de Convergencia Autonómica, integrados exclusivamente con aportaciones estatales, tienen como finalidad aproximar las CC AA en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad y el equilibrio económico territorial.

Con el Fondo de Competitividad se pretende que las CC AA con recursos por habitante ajustado inferiores a la media o a su capacidad fiscal vean incrementados dichos recursos. Por su parte, el Fondo de Cooperación se destina a las CC AA con un PIB per cápita inferior al 90 % de la media, que tengan una densidad de población inferior al 50 % de la media o que tengan un crecimiento de población inferior al 90 % y una densidad de población inferior al resultado de aplicar el coeficiente de 1,5 a la media.

5.3.2. Resultado de todo ello es el menor peso de las transferencias (31 % en modelo 2001, 19 % modelo 2009) , lo que mejora la dinámica del sistema. Pero al mismo tiempo se acota o limita la solidaridad porque si una CA tiene impuestos suficientes para cubrir sus otros gastos —los que no se corresponden con el Estado del bienestar—, los cubre y no tiene que aportar más al estado. Esto ha beneficiado a Madrid, Cataluña y Baleares.

Por otra parte, no puede olvidarse que los términos porcentuales son relativos, de modo que hay que calibrar la bondad del sistema acudiendo también a los términos absolutos. Y en este sentido pueden destacarse los siguientes datos:

- a. En el último periodo liquidado (2013), el sistema de financiación repartió 104.872 millones de euros (un considerable 9,8 % del PIB nacional).
- b. Las CC AA que más recursos reciben del sistema son, por este orden, Cataluña, Andalucía, Madrid, Valencia y, a mayor distancia Galicia y Castilla y León).
- c. De ellas, Andalucía, Madrid y Valencia reciben menos parte proporcional que la que correspondería a su población, mientras que las restantes reciben más.
- d. En términos de recursos per cápita, de estas seis CC AA, las de Castilla y León, Galicia y Cataluña reciben por encima de la media y Madrid, Andalucía y Valencia por debajo de ella.

En concreto, por lo que se refiere al reparto de los fondos, se obtienen a su vez obtener estos datos:

- a. Analizando los cuatro en su conjunto, los contribuyentes netos —es decir, no sólo no reciben sino que aportan al modelo— son Baleares (modestamente) y Madrid (mucho más notablemente). Dicho de otro modo, los recursos que reciben del sistema proceden únicamente de su recaudación tributaria. Las demás, todas las demás, reciben más de lo que aportan.
- b. En particular, hay CC AA que no reciben de algún fondo (Valencia del Fondo de Cooperación y Madrid del Fondo de Competitividad), por aplicación de los límites o los topes.
- c. Finalmente, la CA que más recibe del sistema de financiación es Cataluña (en términos per cápita recibe más de lo que aporta por cada ciudadano).

Más allá de las disparidades entre CC AA, lo cierto es que estas son responsables de algo más de la mitad del gasto total, pero gestionan directamente sólo un tercio de los ingresos. Por otra parte, es una obviedad que el modelo no ha resuelto el problema de la insuficiencia financiera de las CC AA ni tampoco les permite gestionar los tributos en los que están sus más importantes fuentes de ingresos.

5.4. La «corresponsabilidad» de las CC AA para afrontar la crisis

5.4.1. La crisis financiera se agudizó en los meses siguientes a la aprobación del modelo actual de financiación autonómica y en mayo de 2010 se produjeron los primeros recortes del sector público, luego seguidos por otros que han continuado hasta ahora. Como consecuencia de los ajustes fiscales en España forzados por la *troika* (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional), en 2011 y 2012 las CC AA hubieron de soportar a su vez un recorte proporcional de sus ingresos y una inevitable reducción de sus gastos.

Todo ello se ha unido al déficit estructural autonómico. La ejecución presupuestaria provisional de 2012 arrojaba a mitad de 2013 un incremento de un 31 % en los gastos financieros de las CC AA y el Ministerio de Hacienda se planteó imponer sanciones a todas las Administraciones incumplidoras o incompetentes. Esto ha pretendido paliarse con el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) arbitrado para intentar liberar a las CC AA de sus deudores más inmediatos. En abril de 2013, las CC AA debían a sus ayuntamientos más de 1.700 millones de euros y la Administración estatal aseguró que retendría a las autonomías el dinero impagado a los municipios.

5.4.2. Pero los mayores problemas han llegado en el momento de repartir el déficit entre las CC AA.

A mediados de 2013, ante las exigencias de la UE para afrontar la enorme deuda que asolaba a las Administraciones públicas (que al final del 2013 ha resultado ser del 94 % del PIB), el Gobierno central, además de aprobar sus propias medidas de ajuste, decidió trasladar a las CC AA las que les correspondían. Después de muchos debates políticos, en octubre de 2013, se fijó la cantidad del ajuste no estatal para el bienio 2014-2015 de 17.500 millones de euros, de los cuales casi la mitad (algo más de 8.600) habrían de corresponder a las CC AA y el resto a las entidades locales. Casi todas las CC AA se opusieron, unas (como Andalucía) porque ya estaban realizando su propio plan de ajuste que ahora se vería doblemente aplicado. Otras (como Madrid, Extremadura o Castilla y León) porque entendieron que la propuesta beneficiaba a Cataluña y a Valencia. En efecto, en mayo de 2013 se supo que el ministro de Hacienda y el consejero homólogo catalán estaban negociando en privado un aumento del déficit para Cataluña. Tal fue la situación creada que se planteó de modo abierto el tema de la asunción del déficit de modo asimétrico, es decir, permitiendo que unas CC AA pudieran tener más déficit que otras. Esta llamada financiación «a la carta» enojó bastante a muchas de las CC AA gobernadas por el Partido Popular, que se sintieron perjudicadas.

Por otra parte, la propuesta tendría que verse acompañada de un adelgazamiento del sector público en general y del autonómico en particular, de modo que se redujeran empresas públicas, algunas de dudosa utilidad y otras de coste excesivo (muchas de las empresas tenían fondos propios negativos), que además habían proliferado desde los inicios de la andadura autonómica. Pero lo cierto es que, como esta actuación quedó en manos de cada CA, los resultados no han sido los esperados, ni tan siquiera los aconsejables, aunque se han hecho importantes esfuerzos. Y así, por ejemplo, la Junta de Andalucía ha reducido los gastos de su administración paralela la mitad de lo que en principio pensó hacer, pero esta mitad es de una magnitud importante habida cuenta del volumen del sector público andaluz. Con todo, el Gobierno central ha dado por prácticamente concluido el ajuste del sector público después de que en los últimos cuatro años el porcentaje de entes territoriales suprimidos haya llegado al 31 por ciento. En particular, las CC AA han suprimido unos 750 organismos públicos (ahora hay 1.657), pero ha sido muy desigual desde el punto de vista territorial y no parece que haya respondido a un plan de acción futura, sino a la simple necesidad de recortar ya y ahora. Porcentualmente, Baleares, Castilla-La Mancha y Murcia han hecho un esfuerzo en el ajuste superior al 50 % respecto a la situación de la que partían; Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Navarra y Valencia están entre el 25 % y el 50 %; el resto no ha llegado al 25 %.

Y en materia de déficit público global, de acuerdo con los planes de reequilibrio convenidos entre Estado y CC AA, de las cinco comunidades que habían superado el año anterior el déficit del 1,5 % (Andalucía —2—, Baleares —1,8—, Cataluña —2—, Murcia —3— y Comunidad Valenciana —3,5—), sólo Baleares había cumplido con lo comprometido hasta el segundo semestre de 2013, por lo que el resto se ha visto obligado a hacer un esfuerzo superior. En este contexto, llegan otros presupuestos más austeros para el Estado y las CC AA en 2014.

La tensión entre Estado y CC AA en estos años de crisis ha sido tal que ha obligado al Estado a adoptar instrumentos de control del gasto. En este sentido, la llamada Autoridad Fiscal Independiente (estatal) tendrá como misión fiscalizar la adecuación de la actividad financiera de las CC AA a las normas establecidas y en particular al Pacto de Estabilidad. A lo largo de estos años se han adoptado además mecanismos de ayuda o auxilio para las entidades territoriales. En particular, el Fondo de Liquidez Autonómico para el pago de deudas contraídas ha aliviado en parte las tensiones referidas, aunque es una solución transitoria (el dinero debe ser devuelto) y parcial (es limitado cuantitativamente).

Finalmente, hay que tener en cuenta un dato muy significativo, que resulta clave en todo este movimiento: en 2013 se calcula que se habrán recaudado 20.000 millones de euros menos que en 2008, al comienzo de la crisis, lo que significa que no hay dinero para poner sobre la mesa de la financiación autonómica.

5.5. La teoría del «expolio fiscal» catalán

5.5.1. La Comunidad más beligerante con el actual sistema de financiación es Cataluña. Seguramente no por casualidad, la piedra de toque de las pretensiones catalanas se ha centrado en el debate sobre lo que en el entorno administrativo, social e incluso académico catalán se ha denominado el «expolio fiscal», expresión que finalmente ha calado desde las esferas políticas hasta las capas populares. Este expolio fiscal se identificaría con la sustracción de recursos que el Estado hace a Cataluña por comparación entre lo que Cataluña aporta al estado en términos fiscales y lo que —siempre en términos fiscales— recibe de este para su financiación. A propósito de la discriminación que Cataluña esgrime, su presidente presentó a finales de 2013 una llamada «lista de agravios» que habían de ser reparados. Tal ha sido la situación creada, que la propia presidenta de los populares catalanes ha pedido un plan para reparar a Cataluña, que inmediatamente fue rechazado por el Gobierno central si ello significaba una financiación diferenciada para Cataluña.

5.5.2. Una de las pruebas que podrían acreditar el maltrato a Cataluña está en las llamadas «balanzas fiscales», es decir, en el balance de saldos positivos o negativos que cada Comunidad tiene con el Estado. Las últimas balanzas fiscales publicadas lo fueron en 2008 y corresponden a datos de 2005. El Gobierno había prometido publicar otras en diciembre de 2013, pero hasta la fecha no han visto la luz.

Sin embargo, las balanzas fiscales son un figura muy controvertida y no gozan de aceptación entre todos los estudiosos, ni siquiera los de la Hacienda Pública, pues por un lado se dice que son las personas físicas o jurídicas las que pagan los impuestos — no los territorios en los que viven—; y por otro, se conviene en que las rentas fiscales entre territorios no son el único elemento que hay que tener en cuenta para valorar el trasvase de riqueza entre unos y otras, sino que hay que atender también a las rentas de explotación, es decir, a las derivadas de la actividad económica.

Además de controvertido, el modelo de las balanzas fiscales es difuso incluso en su cálculo, sobre el que no hay acuerdo científico, lo que abona el terreno a la libre interpretación. Existen dos métodos para calcular el gasto.

De un lado, el de la carga-beneficio, que pretende identificar quién paga y a quién aprovecha, en relación con la población. Es decir, asigna gastos e ingresos a una CA en función de lo que beneficie (gastos) o se obtenga (ingresos) de sus habitantes. Este es el más aceptado.

De otro, el de flujos monetarios, que identifica lo que se imputa a cada CA si se destinan físicamente ella, sean ingresos o gastos.

Aunque no es este un tema pacífico, lo cierto es que está más comúnmente admitido el primero de los métodos, por ser más justo y equilibrado. Sin embargo, Cataluña, que presenta sus propias balanzas fiscales con el Estado, utiliza el segundo, que le arroja un mayor saldo deficitario. Incluso, desde el ministerio de Hacienda se ha llegado a afirmar que las balanzas fiscales catalanas están trucadas porque inflan el déficit minusvalorando el gasto que recibe el Estado en conceptos como la defensa o la política exterior. Y aunque también desde el mismo ministerio se ha afirmado que los datos de las balanzas fiscales sólo se publican en España, el Gobierno ha prometido de nuevo publicar las balanzas en marzo de 2014 y ha adelantado que el resultado no va a ser muy diferente al publicado en 2008 (recuérdese que recogía los datos de 2005). De hecho, la reacción al planteamiento catalán no se hizo esperar por parte de las demás CC AA. La presidenta de Andalucía, por ejemplo, ha asegurado que las balanzas fiscales no pueden ser una coartada para un trato desigual a los ciudadanos.

5.6. La aspiración de Cataluña de tener un régimen fiscal diferenciado

5.6.1. Adicionalmente, durante la crisis se han producido dos circunstancias cuyo valor está siendo extraordinario, aunque no pueda afirmarse categóricamente que tienen una relación directa con aquella, al menos en cuanto a su causa.

La primera es la STC 31/2010, sobre el estatuto catalán, que limitó en parte las pretensiones financieras de Cataluña. Sin embargo, no ha tocado el principio de *ordinalidad* (mantenimiento del lugar en el escalafón de renta per cápita en el mismo puesto de clasificación antes y después del reparto de riqueza), que se ha erigido también en eje de las demandas catalanas. Sin embargo, algunos estudios permiten avanzar que el actual modelo de financiación haría que Cataluña bajara del puesto inicial 3.º al 8.º, Baleares del 2.º al 9.º y Madrid del 1.º al 11.º; las CCA más beneficiadas en el orden (porque ganarían más puestos, no ingresos en términos absolutos, sino relativos por población) serían Cantabria, La Rioja; Castilla y León, Galicia y Extremadura. La defensa a ultranza de la *ordinalidad* es esgrimida por referencia al modelo alemán de financiación de los *länder*; sin embargo, bien es sabido que en el país centroeuropeo, las regiones más pobres de partida tienen una corrección de entre un 5 % y un 35 % en el número de sus habitantes (es decir, multiplican su población real por un coeficiente para obtener así una población ficticia que les garantice más financiación), corrección admitida de momento por todos.

A pesar de eso, se asegura desde Cataluña que la solución a sus demandas pasa por tener un régimen fiscal diferenciado del régimen común y más cercano o igual al del País Vasco o Navarra. Así lo ha esgrimido reiteradamente la Administración catalana, se ha dicho también en foros académicos e incluso la patronal catalana ha pedido una reforma de la Constitución para que Cataluña tenga su Hacienda propia.

La segunda, la relación de fuerzas políticas en Cataluña surgida de las elecciones autonómicas de 2011, que ha provocado un contencioso importantísimo con el Estado acerca de la consulta sobre la independencia de la comunidad, está adquiriendo cada vez más protagonismo.

5.6.2. Las pretensiones de Cataluña han desencadenado las reacciones de todas las demás CC AA, unas oponiéndose y esgrimando para ello el principio de solidaridad y otras alegando una situación financiera en comparación con el Estado más desfavorable que la catalana. La Comunidad de Madrid, tradicionalmente sosegada en estos temas, ha comenzado a disparar una munición de alto calibre: ha pedido una reforma

integral del modelo de financiación que compense su déficit absoluto comparado (en 2012 Madrid aportó al sistema 66.000 millones de euros y recibió 11.000 mientras que Cataluña aportó 27.000 y recibió 15.700, todos millones de euros); e incluso ha llegado a plantear el desmantelamiento de los regímenes forales. Andalucía, Extremadura y Canarias han pedido conjuntamente una financiación justa que blinde la prestación de los servicios sociales y una mayor dotación del Fondo de solidaridad. Más recientemente, Aragón ha convocado a Galicia, Asturias, La Rioja, Extremadura y Castilla y León para formar un frente común en reclamación de que el nuevo modelo tenga en cuenta la dispersión geográfica y el envejecimiento de la población, particularmente importantes en ellas.

5.7. Breve epílogo

5.7.1. La introducción de criterios como el de ordinalidad desplaza al principio de solidaridad como eje de la redistribución de la riqueza. Se ha dicho que este sería un principio irreprochable, si no fuera porque no afecta a Navarra y País Vasco, que quedan al margen. El resultado de todo ello es que se está extendiendo la idea de que hay que limitar la solidaridad. Gran parte de las razones que avalan estas tesis se basan en el incontestable argumento según el cual con el dinero de todos se están pagando servicios de lujo en algunas comunidades, como las televisiones autonómicas, por no hablar de la proliferación de entes públicos inútiles socialmente.

La tendencia actual apunta ahora a repartir (a redistribuir) sólo para los servicios esenciales (sanidad, educación, servicios sociales) dejando el resto a las capacidades que se deriven del respectivo ingreso fiscal. Esta limitación de la solidaridad hasta los servicios mínimos esenciales impide de hecho que las CC AA más pobres tengan más dinero por habitante que las ricas tras el reparto del fondo común. En sustancia, eso supone una mayor nivelación de la prestación de servicios en función del esfuerzo fiscal (mismo esfuerzo, mismos servicios) pero, en definitiva, con menos solidaridad.

5.7.2. La autonomía financiera es consustancial a la autonomía política. No puede pretenderse la primera sin la segunda. Abundando más, se puede afirmar que la autonomía financiera no es posible sin autonomía tributaria. Este axioma es válido tanto si Cataluña opta por tener independencia política —en cuyo caso le sería inherente la autonomía financiera— como si no lo hace. En sustancia, la decisión sobre el grado de autonomía política de las CC AA —de todas— no puede ser exclusivamente «política», sino también —y sin exageraciones— fundamentalmente financiera.



Foro Permanente sobre el
Estado Autonómico