

FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS



ZIENTZIA
JURIDIKOEN
FAKULTATEA

Trabajo de Fin de Grado en Derecho

La financiación autonómica

Nombre: Iris Bárbara Torres Ruiz

Director: Alejandro Torres Gutiérrez

Fecha: Pamplona, a 31 de mayo de 2014

MEMORIA

El presente trabajo es un pequeño estudio acerca de la diversidad del Estado autonómico a través de los dos modelos de financiación de las Comunidades Autónomas: un sistema general seguido por casi todas las comunidades de régimen común, y otro para las comunidades con régimen fiscal propio (Navarra y País Vasco) justificados, respectivamente, por los artículos 156 y 157, y por la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Un doble sistema que a continuación examinamos, destacando el recorrido histórico, el funcionamiento de cada uno, las similitudes, las diferencias, aspectos negativos y positivos de ambos, así como su problemática en el ámbito político, social, y jurídico, para llegar a unas conclusiones sobre el futuro de la financiación a medio y a largo plazo.

Palabras clave: **financiación** **Comunidades Autónomas** **recursos**
tributo **fiscalidad**

Abreviaturas

CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
FCI	Fondo de compensación Interterritorial
FJ	Fundamento Jurídico
IP	Impuesto del Patrimonio
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ISD	Impuesto de Sucesiones y Donaciones
ITPAJD	Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IVMDH	Impuesto de Venta Minorista sobre Determinados Hidrocarburos
LEP	Ley de Estabilidad Presupuestaria
LOFCA	Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas
PGE	Presupuestos Generales del Estado
SNS	Sistema Nacional de Salud
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo

Índice

1 Breve historia sobre el Estado autonómico	página 4
2 Los modelos financieros durante la etapa constitucional.	página 5
3 Instrumentos normativos: LOFCA Y LEP	página 6
4 El modelo general	página 7
5 Los recursos.....	página 8
5.1 Los tributos cedidos.....	página 8
5.2 Los ingresos procedentes del derecho privado y del patrimonio.....	página 9
5.3 Las operaciones de crédito. La deuda.....	página 9
5.4 El Fondo de Compensación Interterritorial.....	página 13
5.5 Los criterios de reparto	página 14
6 La financiación navarra y vasca	página 15
7 La conflictividad en materia financiera	página 17
8 Valoración global sobre el sistema de financiación.....	página 20
9 Conclusiones.....	página 22
Bibliografía.....	página 25

1 Breve historia sobre el Estado autonómico

Tras la aprobación de la Constitución en 1978 empiezan a constituirse las autonomías. El actual modelo territorial, el Estado autonómico, ha sido comparado con el Estado Federal porque ambos tienen en común la separación de poderes y el reparto de competencias: las instituciones estatales se ocupan de legislar sobre las materias que afecten a toda la nación y las CCAA son competentes para legislar en todo aquello que les afecte directamente y que esté fuera de la esfera estatal.

Un recorrido por la Historia¹ nos permite constatar que si bien la creación y consolidación del Estado autonómico es relativamente reciente, la península ibérica se caracteriza por haber estado constantemente dividida por zonas, a pesar de los intentos de unificación. Si nos remontamos a la Antigüedad, los pueblos prerromanos (íberos y celtíberos entre otros) no constituían una unidad geopolítica. Cuando la península ibérica fue conquistada por el Imperio Romano esta pasó a depender de Roma, y ni siquiera este proceso supuso la creación de una unidad política al uso (la conquista fue muy desigual).

Posteriormente, durante los siglos X-XVI existieron varios reinos como Navarra, Aragón, etc, y un núcleo fuerte, la Corona de Castilla, que comenzó un proceso de unificación de los territorios. Si comprobamos un mapa, podemos ver que la extensión territorial de estos reinos coincide en gran medida con la que ahora ocupan las autonomías. A pesar de que estos reinos tenían muchas cosas en común (la religión católica) les separaban la lengua, la cultura o el Derecho, porque tampoco existía unidad jurídica. Gran parte de la normativa se basaba en la costumbre, que se caracterizaba por ser heterogénea. Tampoco eran iguales los sistemas de sucesión que seguían las monarquías: mientras que en Navarra las mujeres podían reinar, en Castilla tenían prohibido el acceso al trono.

Ya en el siglo XIX, esta diversidad queda patente a través de documentos como la Ley Paccionada de 1841, cuyo encabezamiento dice “Doña Isabel II, Reina de las Españas...”, es decir, al hablar de las Españas, se hacía referencia a todos los territorios que la integraban. Durante el siglo XX, la Constitución de 1931, vigente durante apenas 5 años, es la antecesora de la actual Carta Magna. La norma aprobada durante la II República recogía en el artículo 11 la posibilidad que tenían las provincias de optar por constituirse en región autónoma presentando un Estatuto y siempre que cumplieran el

1 TOMÁS y VALIENTE, F. *Manual de Historia del Derecho Español*. Ed Tecnos, Madrid, 2007, págs 75, 83, 117 y 462.

requisito previo de tener aspectos en común, ya fueran históricos, económicos o culturales. Este artículo es una clara influencia del 143 de la actual CE. Aunque haya cambiado el procedimiento para acceder a la autonomía, la esencia sigue siendo la misma: integración de una o varias provincias para formar una unidad superior.

Todos estos precedentes han contribuido a la configuración y funcionamiento de nuestro actual Estado autonómico, que es diverso y ha experimentado transformaciones en diferentes ámbitos; también en la financiación.

2 Los modelos financieros durante la etapa constitucional

La autonomía financiera está regulada en la Constitución. El artículo 156 recoge la consagración de esta potestad que se rige por los principios de solidaridad y coordinación y el 157 recoge los recursos que con los que podrán contar las CCAA para afrontar el gasto público y cumplir sus objetivos porque si algo caracteriza al modelo autonómico es que ha alcanzado diferentes niveles de desarrollo y la situación financiera de cada Comunidad Autónoma es distinta. La financiación es un instrumento esencial para lograr los objetivos. Garantiza el funcionamiento de la autonomía: los servicios esenciales, las empresas públicas, puestos de trabajo (a través de subvenciones), el cumplimiento de los objetivos de déficit, etc.

Actualmente en España hay un doble sistema: el general, que siguen casi todas las autonomías y el foral que se aplica a Navarra y a País Vasco. Ambos tienen la misma fuerza jurídica al estar apoyados en la CE: los arts 156 y 157 y la Disposición Adicional Primera.

El modelo general de financiación se ubica en el 156 y el 157. La redacción es muy difusa, porque se remite a la Ley Orgánica 8/1980, conocida como LOFCA. Fue aprobada durante el gobierno de Adolfo Suárez para que el principio de autonomía financiera comenzara a ser una realidad. Esta LO recoge las diferentes etapas² por las que ha pasado la financiación después de más de 10 reformas. Estas son las más destacadas:

-La primera etapa (1980-1986): transcurre desde la aprobación de la LOFCA hasta el final del primer gobierno de Felipe González. Durante 6 años, se asignaron los recursos mediante el coste efectivo: en función de lo que mostraran los balances.

2 AJA FERNÁNDEZ, E. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial, Madrid, 2003, págs 136-140.

- La primera reforma se aprueba en 1987 y rige hasta 1991. En esos 5 años, los recursos económicos se asignan a las CCAA en función de criterios variables: la población, la extensión territorial, las administraciones, el esfuerzo fiscal, servicios fundamentales...
- Una modificación posterior entra en vigor en 1992 y apenas supuso cambios. Continuaba empleando los criterios de reparto del anterior modelo.
- Un nuevo modelo se aprueba en 1996. Tras casi una década de relativa estabilidad, el comienzo de una nueva legislatura implica grandes cambios en la LOFCA. Entre otras medidas se cede parte del impuesto de IRPF a las CCAA y también competencias normativas.
- La cuarta etapa empieza en 2002, con un sistema aprobado por consenso que dota de mayor poder normativo a las CCAA.
- La LOFCA vuelve a ser redactada en 2009 y su aspecto más destacable es que aumenta el número de impuestos cedidos parcial o totalmente.
- Las últimas modificaciones llevadas a cabo en 2012 y 2013 introducen nuevas normas para adaptar la LOFCA a la LEP.

3 Instrumentos normativos: LOFCA y LEP

El sistema general vigente no ha cambiado en el aspecto principal: el Estado establece y gestiona los impuestos y su posterior recaudación y transfiere una parte a las CCAA para que estas afronten el coste de las competencias que haya asumido. Tras la cantidad de modificaciones que ha experimentado la LOFCA podemos afirmar que estamos ante una norma muy detallada, pero con una gran pega: su inestabilidad. Las reformas continuadas en el tiempo impiden que un modelo definitivo se consagre, aunque esto se ha convertido en un elemento más del sistema de financiación autonómica³.

La norma vigente, la LOFCA, está formada por 3 apartados: los principios, los recursos y las competencias autonómicas. Los principios aparecen a lo largo de todo el articulado, aunque están expresamente mencionados en el art 2. Entre ellos están la igualdad, el equilibrio financiero, la solidaridad o la corresponsabilidad. Principios que han sido interpretados, como veremos en el apartado sobre la conflictividad.

El núcleo de la norma son los recursos y las competencias. Los más destacados son los impuestos cedidos, las operaciones de crédito y el Fondo de Compensación Interterritorial. Entre las competencias, que han ido aumentando con el paso de los años,

3 LEÓN, S. “¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?”, en *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm 128, 2009, págs 82-83.

están la elaboración y aprobación de sus presupuestos, la primera y más importante, seguida de la autorización para establecer sus propios tributos.

Tras un análisis de las distintas disposiciones, podemos establecer una serie de ideas básicas: que la norma hace continuas referencias al Estado autonómico y a la colaboración entre los diferentes niveles e instituciones. Por ejemplo, el artículo 2 indica que la actividad financiera se lleva a cabo “en coordinación con la Hacienda General del Estado”, o el artículo 3, que recoge el funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera, así como el 23, dedicado a la resolución de conflictos entre CCAA y Estado. Además, no es una LO cualquiera; es un instrumento para la coordinación entre las diferentes Administraciones, aunque el Estado no actúa como un mero supervisor de la actividad financiera: es el garante de que todos los territorios sigan los mismos principios, ejerzan adecuadamente sus competencias y respeten el equilibrio económico. El complemento de esta norma es la LEP. La LEP entró en vigor en 2012, 32 años después de que lo hiciera la LOFCA, y contiene medidas para evitar una inadecuada gestión de recursos públicos y el aumento de la deuda (véase epígrafe 5.3).

4 El modelo general

El modelo general, como la ley, no se ha consolidado. Lo cierto es que este mapa autonómico, tan diverso, implica que cada autonomía cumpla la norma, sí, pero adecuándola a sus peculiaridades y a sus necesidades. Todas las CCAA parten de un sistema en el que deben respetar los principios constitucionales, sin embargo, a la hora de ejercitar las competencias y emplear los recursos, cada una ha ido creando su propio modelo financiero partiendo de las posibilidades que ofrece la LOFCA⁴.

Los factores más relevantes son la extensión territorial y la población. Por ejemplo, la Rioja y Andalucía no tienen nada que ver en cuanto a población: 323.609 habitantes frente a 8.440.000⁵. No obstante, es necesario un análisis más profundo sobre la situación de las CCAA de régimen general.

La población es el criterio más importante. Es la población la que de forma proporcional a su capacidad económica abona los impuestos, la que exige la satisfacción de diferentes necesidades (asistencia social, sanitaria, educativa, ocio, etc), la que elige a cargos públicos que más tarde se encargan de desarrollar y aprobar la legislación en materia financiera... Tampoco carece de relevancia la extensión territorial, junto con el

4 CANTALAPIEDRA LÓPEZ, C, Y BORRAZ PERALES, S. “Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica. Un marco de incertidumbre”, en *Estudios de economía aplicada*, vol 28, núm 1, 2010, págs 32 y 33.

5 Datos sobre población de ambas CCAA extraídos del INE, a fecha de 2012.

baremo de la densidad de población. Con estos índices cada autonomía es diferente y lo que sirve a una CCAA a otra puede perjudicarla.

5 Los recursos

Los recursos de los que dispone una autonomía para afrontar sus necesidades vienen enumerados en el artículo 4 y se dividen en dos grandes grupos: el primero, sus propias fuentes de financiación: aquí se encuadran los tributos propios, sus tasas y precios públicos, la emisión de deuda, etc. El segundo grupo son las cantidades que le asigna el Estado: asignaciones de los PGE y del FCI. Dada la cantidad de fuentes, solo es posible examinar las que tienen mayor importancia recaudatoria.

5.1 Los tributos cedidos

Las cesiones de tributos constituyen una importante fuente de recursos para las CCAA. Figuran en el artículo 11 de la LOFCA, y la lista de impuestos es numerus clausus. Los porcentajes de cesión varían entre el 50% y el 100%. En concreto, el Impuesto sobre hidrocarburos, el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación, que van a parar a las CCAA en diferentes porcentajes del 50% y del 58%, mientras que el IP, el ITPAJD, el ISD, Impuesto sobre la electricidad, el Impuesto sobre medios de Transporte y los tributos sobre el juego están cedidos al 100%.

Destacan, por su importancia recaudatoria el IVA y el IRPF. El IRPF es un tributo que abona gran parte de la población: según datos del Ministerio de Hacienda en el año 2010 más de 19 millones de personas presentaron declaración de la renta. El IVA, a pesar del descenso del consumo, supone alrededor del 70% de los ingresos obtenidos mediante impuestos indirectos. Dada su relevancia en el ámbito financiero, o precisamente por ello, ambos han sido cedidos al 50% (este es un dato relevante, ya que este porcentaje se estableció en la reforma de 2009. Antes de esa fecha el porcentaje de cesión de los dos tributos apenas superaba el 30%): permite a las CCAA obtener más ingresos y al mismo tiempo, el Estado no pierde el control sobre dos impuestos que constituyen un pilar insustituible en la financiación. La cesión de impuestos se realiza mediante leyes de cesión. Mediante este procedimiento tuvo lugar la cesión del IVMDH. Ésta no presentaba problemas formales pero sí de fondo.

Este impuesto pudo ser cedido a las autonomías a partir de la ley 24/2001, de medidas fiscales y administrativas. Ha permitido recaudar a los sucesivos Gobiernos un

total de 13.000 millones de euros⁶. El TJUE ha frenado su recorrido: la sentencia del Tribunal⁷ sobre el céntimo sanitario califica al IVMDH como un impuesto ilegal por un motivo: el incumplimiento, por parte de España, de los sucesivos requerimientos de la Comisión Europea para que el IVMDH se adaptara al Derecho Europeo. Los jueces comunitarios explican que hubo mala fe en ambos Gobiernos: el español y el catalán, puesto que España ignoró los requerimientos de Europa para la armonización fiscal.

5.2 Los ingresos procedentes de derecho privado y del patrimonio

Los recursos procedentes de derecho privado son los legados, donaciones y herencias que perciben las CCAA, y no tienen mucha importancia. No obstante, los ingresos obtenidos por el patrimonio de las autonomías son más significativos. España es uno de los destinos turísticos más solicitados a nivel mundial, y esto se refleja en el PIB (más del 10% proviene del turismo) y el mercado laboral (1 de cada 10 empleos se encuadra en la actividad turística⁸). Estos datos, sumados a las competencias que tienen las Comunidades Autónomas (los artículos 148.1.16 y 148.1.18 de la Constitución permiten asumir competencias en patrimonio cultural y turismo) autorizan a las autonomías el complementar sus ingresos a partir del turismo (especialmente el cultural) porque muchas autonomías permiten visitar los monumentos históricos y museos a los visitantes interesados en conocer el patrimonio español mediante el correspondiente pago de las entradas para visitar los monumentos, pinacotecas, galerías... Por lo tanto, el patrimonio es un factor relevante en los ingresos autonómicos, aunque no decisivo.

5.3 Las operaciones de crédito. La deuda

La emisión de deuda ha sido uno de los recursos más empleados. Tal y como aparece en la LOFCA, parece que se trata de una fuente de financiación subsidiaria, puesto que estaba pensada para momentos de necesidad o desastres (por ejemplo, el terremoto que sufrió Lorca en 2011), siempre que tras los recursos habituales, no se hubiesen podido cubrir las necesidades. Sin embargo, se ha ido convirtiendo en uno de los recursos principales de las autonomías, aunque recientemente se ha restringido por 2 motivos: el

6 JOS GALLEGU, L. “La ilegalidad del céntimo sanitario. Posibles consecuencias”, en *Cont4bl3*, núm 48, 2013, pág 15.

7 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-82/12, párrafos 43-45.

8 Datos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo: Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2015). Pág 3.

objetivo de déficit acordado por la UE y la necesidad estatal de sanear las cuentas tras la crisis económica. La Ley permite a las CCAA la realización de operaciones de crédito (es decir, emisión de deuda pública) siempre respetando los requisitos expresados en el artículo 14. Sin embargo no podemos tener solo en cuenta esa disposición. La normativa sobre la deuda pública está también en la LEP, cuyo preámbulo explica que la aprobación de dicha norma no se debe únicamente a la crisis económica, sino que la necesidad de reducir la deuda pública, mejorar la economía española e impulsar el crecimiento hace imprescindible la promulgación de esta Ley. Sus principales medidas son la restricción (la deuda no puede constituir más del 13 % del PIB de una CCAA) y el establecimiento de medidas coercitivas⁹.

El siguiente cuadro muestra el endeudamiento por CCAA.

-El endeudamiento de cada comunidad es diferente. Las más endeudadas en términos absolutos son Cataluña, Andalucía, Valencia, Madrid y Castilla la Mancha. Las autonomías que menos deuda han acumulado son La Rioja, Cantabria, Asturias y Navarra. Es decir, la mayor parte de la deuda está concentrada en el Este del país y en Madrid: son los lugares con mayor población, mientras que las autonomías que tienen menos deuda son las pequeñas situadas al norte de España.

-En términos relativos, las autonomías más endeudadas son Cataluña, Islas Baleares, Castilla la Mancha y Murcia. El peso de la deuda en el PIB de estas CCAA es muy elevado, superando el 20% o situándose alrededor del 30%, como es el caso de Valencia y Cataluña.

-Casi todas las CCAA sobrepasan los límites de deuda permitidos por la LEP: solo la deuda de Madrid, Canarias y País Vasco se sitúa alrededor del 13% del PIB.

CCAA	Millones €	% PIB ¹⁰
Andalucía	23.898	17,30%
Aragón	5.369	16,60%
Asturias	3.052	14,00%
Cantabria	2.178	17,50%
Castilla y León	8.183	15,20%
Castilla La Mancha	11.343	31,60%
Canarias	5.281	13,20%
Cataluña	57.146	29,90%
Extremadura	2.630	16,20%
Galicia	9.131	16,60%
Islas Baleares	6.586	25,60%
Murcia	5.543	20,90%
Madrid	22.104	12,00%

9 DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J y LÓPEZ JIMÉNEZ, J. “La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España”, en *Documentos de trabajo*, núm 9, 2012, pág 29.

10 El cuadro de esta página ha sido extraído de la página web www.datosmacro.com

Navarra	3.101	17,60%
País Vasco	8.225	13,00%
La Rioja	1.143	14,70%
Valencia	31.884	32,90%

Con estas cifras surgen diversas teorías sobre el incremento de la deuda. Una primera hipótesis puede ser el empeoramiento de la economía y una mala planificación financiera y presupuestaria. A lo largo de los últimos años, y a nivel institucional, ha habido muchos reproches de ciudadanos y organizaciones a los gestores públicos por la distribución, a veces cuestionable, de los recursos. En definitiva, se les recrimina el incumplimiento de los principios de eficacia y buen servicio al ciudadano -ambos en la Ley 30/1992, artículo 3-. Entre otros, el gasto desmesurado e inversiones arriesgadas son dos de los factores que más ha podido pesar sobre la deuda conjunta.

Aunque también hay variables externas a la voluntad de los poderes públicos. Una de ellas es el envejecimiento de la población. El aumento de esperanza de vida y de las mejoras en Sanidad llevan a una consecuencia lógica: un aumento presupuestario en Seguridad Social y Sanidad, a fin de afrontar el pago de las pensiones y de dotar a la Sanidad de suficientes medios para que las personas mayores sigan tratamientos contra enfermedades que habitualmente se presentan en edades avanzadas.

Por descontado, no solamente la caída de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida han contribuido a aumentar el gasto. El incremento de la deuda ha tenido lugar por una serie de circunstancias. En primer lugar hay que tener en cuenta que la economía española se apoyaba en la construcción, puesto que entre 1998 y 2007 se construyeron alrededor de 6 millones de viviendas¹¹, lo que sustentaba la banca. En mayor o menor medida las distintas entidades se han visto afectadas por la crisis, algo que ha motivado la intervención del Gobierno central (casos de Bankia y otras cajas) para evitar la quiebra bancaria. Pero esto es solo una parte. Es imposible evitar la deuda, porque siempre es necesario realizar operaciones de crédito, el problema ha surgido cuando la deuda ha dejado de ser una fuente residual de recursos para convertirse en la primera fuente de financiación. Aquí es donde está la controversia: en el endeudamiento innecesario y en las duplicidades de gasto.

El endeudamiento está configurado en la norma para situaciones imprevistas relacionadas con servicios básicos. Evidentemente, los servicios básicos son imprescindibles para que los ciudadanos y residentes tengan una buena calidad de vida; es esencial destinar recursos para garantizar la educación, la sanidad, la seguridad vial, la igualdad de oportunidades...

11 REQUEIJO GONZÁLEZ, J. "En torno a la financiación del déficit exterior español", en *Boletín económico del ICE. Información Comercial Española*, núm 2968, año 2009, pág 12.

Sin embargo, la deuda ha ido creciendo estos últimos años no solo como consecuencia de la mala situación económica, también como resultado de una serie de inversiones puestas en marcha en el periodo anterior a la crisis y a comienzos de ésta, es decir, la clave está en inadecuada asignación de los recursos.

El ejemplo más ilustrativo son las infraestructuras construidas con dinero público que en la actualidad están infrutilizadas o cuya gestión supone pérdidas para la Administración. Es el caso de los circuitos de velocidad. Son espacios que requieren una elevada inversión por parte de las instituciones públicas. El ejemplo más actual es el de Los Arcos (Navarra), un circuito financiado con capital público - más de 50 millones de euros- y cuyo informe de fiscalización¹² revela la existencia de continuas pérdidas hasta 2013, situación similar a la de los circuitos de otras autonomías, cuya construcción y gestión también ha supuesto pérdidas.

La duplicidad de gasto, por otra parte, es objeto de discusión, habiendo opiniones a favor y en contra¹³. Una de esas duplicidades es la del Defensor del Pueblo, una institución creada para comprobar que la actuación de la Administración se realice conforme a Derecho. Actualmente hay un Defensor del Pueblo en el ámbito nacional y uno por cada autonomía. Es una duplicidad necesaria porque en el ámbito estatal es imposible que una sola persona, aun con un gran despliegue de medios materiales y personales, tramite y resuelva satisfactoriamente todas las quejas y consultas de la población; el Defensor en el ámbito autonómico conoce mejor la situación de la Comunidad, los problemas y puede intervenir de una manera más eficaz. Castilla La Mancha eliminó la figura del Defensor del Pueblo argumentando el coste que suponía para el erario público, pero dado que es una institución garantista, no es el paso más acertado, porque la población necesita unas instituciones cercanas, que se preocupen por la ciudadanía y a las que se pueda acudir incluso en persona.

Por otra parte el Gobierno ha aprobado medidas para contener el gasto que han sido cuestionadas por oposición, ciudadanos y diversos colectivos al tratarse de gasto social. Es lo que ha ocurrido con la disminución de las prestaciones por desempleo, o la interrupción de la asistencia sanitaria a los inmigrantes en situación irregular, salvo en supuestos excepcionales. Varias CCAA acordaron no aplicar o impugnar la norma, entre ellas la CAV, cuya decisión llegó hasta el Tribunal Constitucional, que resolvió a favor de la CAV el conflicto de competencias interpuesto por el Gobierno central, dado que

12 Datos extraídos de: camaradecomptos.navarra.es/imgx/informes/todo1015.pdf. Páginas 40-42. Junto al Defensor del Pueblo, la Cámara de Comptos también fiscaliza la actuación económica de la Admón.

13 TORRETJA Y TORRENS, M. “El sistema competencial español a la luz de la eficiencia: indefinición, duplicidades, vulneración de las competencias autonómicas y conflictividad”, en la revista *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm 5, 2013, págs 36 y 37.

los abogados del Estado no cuantificaban el perjuicio económico que sufriría la Administración de continuar proporcionando asistencia sanitaria a inmigrantes irregulares¹⁴.

En definitiva, el gasto social es necesario; la duplicidad no siempre, pero es una de las claves para que funcione el modelo de Estado autonómico: una serie de instituciones que coordinen y supervisen la actuación, marcando unas líneas generales, y órganos específicos para atender y llevar a cabo las actividades en los diferentes ámbitos.

5.4 El Fondo de Compensación Interterritorial

Es un recurso más de financiación, aunque excepcional. Está previsto para cumplir el principio de solidaridad que recoge la LOFCA en su art 2.1 e).

Este recurso de financiación supone el reconocimiento de una situación que ni las autonomías ni el Estado pueden negar: algunas regiones están sensiblemente menos desarrolladas que otras en diferentes ámbitos, algo que repercute en la Sanidad, la Educación y en todos los servicios básicos, y en consecuencia, en la calidad de vida de los habitantes de dichas Comunidades. Esto no quiere decir que el modelo de Estado autonómico sea un fracaso, pero sí indica que a lo largo de los años, tras la consolidación de la democracia, este Fondo sigue siendo muy necesario para las autonomías con menos recursos. Además, la falta de recursos no puede suponer que unas comunidades posean más privilegios que otras, lo que iría contra el principio de igualdad de todas las autonomías (art 138 CE) y el artículo 158 CE. El legislador busca mediante este Fondo que todas las CCAA tengan una situación razonablemente buena en el plano económico, algo que es fundamental. Es una de las posibilidades de la LOFCA para que las CCAA puedan financiarse, pero al ser el penúltimo precepto nombrado en el apartado dedicado a los recursos, parece que la intención del legislador ha sido la de dejar este Fondo como la última opción, si sumando todas las demás posibilidades, alguna o varias autonomías no logran cubrir sus necesidades¹⁵. Las cuantías de este Fondo las asignan las Cortes Generales porque las CCAA carecen de capacidad para asignarse a sí mismas los recursos. Las partidas se asignan en función de los indicadores que marca la LOFCA en el artículo 16: paro, emigración, superficie, y cualquier otra variable, porque no es un precepto *numerus clausus*.

14 Auto del Tribunal Constitucional 239/2012 de 12 de diciembre, FJ 5. El TC no resuelve definitivamente pero establece que el Decreto vasco 114/2012 continúe aplicándose en parte hasta que se resuelva definitivamente el conflicto competencial.

15 CUBEL, M y DE GISPERT, C. “El Fondo de Compensación Interterritorial: simulaciones de la reforma”, en *Investigaciones Regionales*, núm 17, 2010, página 142.

La LOFCA deja un margen de maniobra para que las CCAA fijen sus propios impuestos, multas, precios públicos y recargos sobre impuestos estatales, siempre de acuerdo a la legalidad y respetando los principios constitucionales. Estas son las barreras infranqueables a la hora de imponer precios públicos o impuestos autonómicos (esto es más difícil, ya que el Estado grava casi todos los hechos imposables), y que en el caso de los precios públicos, es particularmente llamativo porque varían radicalmente según el territorio: los estudios universitarios en universidades públicas se financian con cargo a los presupuestos, salvo una parte –precios públicos- que deben abonar los alumnos y que varía: en Madrid estudiar una carrera puede llegar a ser hasta un 90%¹⁶ más caro que en Navarra. En un ámbito tan restringido -la norma deja libertad para configurar precios públicos, tasas y multas, porque se trata de materias que afectan exclusivamente a una Comunidad Autónoma- es más probable que haya diferencias más acusadas.

Estos son los principales recursos de un sistema que no termina de consolidarse debido a los sucesivos cambios. De hecho, está prevista la aprobación de una reforma fiscal que va a modificar el sistema tributario.

5.5 Los criterios de reparto

Las diferencias entre autonomías se aprecian también en los criterios de reparto, puesto que cada una afronta sus necesidades desde una situación diferente. La mayor parte de la doctrina coincide en que la población ha sido el factor más importante, casi el único¹⁷. No solamente la población, en cifras, sino un análisis detallado sobre los grupos de edad, la distribución geográfica (densidad de población), nivel de desempleo, situación de los servicios... Es decir, todas las variables que condicionen la financiación. Las circunstancias de la población son determinantes para la organización y prestación de los servicios esenciales. Por ejemplo, en una población concentrada, como Navarra, en la que aproximadamente el 60% reside en Pamplona y alrededores, las infraestructuras y servicios más importantes se encuentran situadas en la capital, lo que permite que la mayoría de la población esté bien atendida y los servicios se presten con eficacia y eficiencia. Sin embargo, la población está muy envejecida: el 25% de los

16 Según datos a fecha de 27 de mayo de 2014: precio del crédito en la UPNA: 15,90 euros. Precio del crédito en la Universidad Complutense de Madrid: 27,00 euros. Información obtenida en enlaces: www.ucm.es/precios-de-estudios-de-grado y www.unavarra.es/digitalAssets/182/182169_Precios-curso-2013-14.pdf. Ambos corresponden al Grado en Derecho.

17 SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J. “Financiación autonómica y población”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm 78, 2007, págs 2, 5, 6 y 8.

empadronados supera los 60 años, circunstancia que supone incrementar la inversión en sanidad y asistencia social (competencias asumidas en la LORAFNA).

La Comunidad Foral de Navarra vive una situación distinta a la de otras autonomías con mayor extensión territorial. Es el caso de Castilla la Mancha, la tercera autonomía más extensa de España. Al contrario que Navarra, cuya densidad de población es 62 hab/ km², en Castilla la Mancha está más esparcida, su dato de densidad de población es de 26 hab/km². La extensión territorial también determina la financiación. Cuanto más grande es una Comunidad Autónoma, mayores inversiones deben hacerse en infraestructuras (carreteras, transporte, etc) para garantizar la accesibilidad y la movilidad ciudadana. Las autonomías han asumido competencias en transporte, urbanismo y obras públicas -artículos 148.1.3, 148.1.4 y 148.1.5 de la CE- para gestionar directamente la actuación a seguir en estas materias. En resumen, la situación detallada de la población es el criterio a seguir para la asignación de recursos de manera justa y equilibrada, dando cumplimiento al principio de solidaridad, de igualdad y de equilibrio financiero.

6 La financiación navarra y vasca

La Comunidad Foral de Navarra y la CAV poseen su propio sistema de financiación cuya fuerza jurídica es idéntica a la LOFCA: la Disposición Adicional Primera, bajo la premisa de que la Carta Magna respeta y ampara los derechos históricos de los territorios forales, ha permitido a Navarra y a País Vasco mantener y actualizar un sistema propio. Este régimen propio tiene, además de justificación jurídica, justificación histórica¹⁸: Navarra se anexionó a la Corona de Castilla en 1512, y el artífice de dicha unión, Fernando el Católico, mantuvo el Derecho propio del Reino anexionado por motivos políticos. El Derecho navarro se vio reforzado en el siglo XVIII cuando el monarca Felipe V promulgó los Decretos de Nueva Planta que suprimieron el Derecho propio de Aragón, Cataluña y Valencia por su apoyo al Archiduque Carlos durante la Guerra de Sucesión y a su vez, mantuvo la foralidad del Reino de Navarra y Vascongadas, territorios que apoyaron a Felipe V durante el conflicto. Ya en el siglo XIX las leyes paccionadas de 1839 y 1841 permiten la continuidad de las normas navarras.

18 TOMÁS Y VALIENTE, F. *Manual de Historia del Derecho Español*, páginas 371-373 y CORONAS GONZÁLEZ, S. *Manual de Historia del Derecho Español*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág 310.

La financiación navarra y vasca se caracterizan por ser algo diferentes: Navarra y la CAV tienen las competencias para establecer, recaudar y gestionar los tributos y enviar a la Hacienda estatal una cantidad por los servicios que el Estado presta en el territorio foral, dado que son materias sobre las que ambas carecen de capacidad normativa. El instrumento esencial es el Convenio o Concierto Económico, recogidos en los arts 45 de la LORAFNA y 41 del Estatuto de Autonomía vasco. En Navarra, el Convenio vigente fue aprobado en 1990 y su estructura recuerda, puntualmente, a la LOFCA. Este texto legal promulga las competencias navarras en materia financiera y el principio conforme al que debe ejercerse dicha competencia: la solidaridad. Curiosamente, en el Convenio no está recogida la lista de principios en los que se basa la LOFCA, aunque la lealtad institucional o el equilibrio económico se deducen de la lectura de la norma (y los límites, tanto europeos como estatales). El Convenio o Concierto es una herramienta para lograr la armonización sin renunciar a la autonomía financiera. La armonización es, en todo caso, obligatoria: no solo la norma autonómica obliga a implantar un sistema en el que la presión fiscal en Navarra y País Vasco iguale a la estatal (art 7), la CE también recoge implícitamente este principio en el artículo 149.1.1 de la CE: la igualdad de los españoles en el ejercicio de los deberes, aplicándola aquí al ámbito tributario.

Las peculiaridades del sistema navarro son varias. En primer lugar, el sistema propio permite la creación y posterior modificación de una normativa (el Convenio) que es el marco jurídico para promulgar una serie de normas; normas que establecen la obligación del pago de diferentes tributos a quienes realicen los hechos descritos en el articulado. Entre otras, hay leyes como las de IRPF, IS, o IP. Mediante el Convenio Económico no se establece las bases para crear un sistema paralelo, totalmente separado del estatal; Navarra posee su propia Hacienda¹⁹, y a través de otro herramienta esencial, los Presupuestos Generales de Navarra, asigna las cuantías a las diferentes materias en las que ha asumido competencias. No obstante, no se trata de establecer un régimen fiscal ajeno al estatal; es imprescindible que la Hacienda de Navarra y la estatal realicen una labor de coordinación que asegure a Navarra el ejercicio de su autonomía financiera, pero que al mismo tiempo esté integrada en el Estado, y para ello las normas financieras y tributarias están adaptadas a las de régimen general, con el objetivo de que los medios para lograr una correcta financiación no difieran tanto de los estatales. Navarra posee un sistema financiero propio, avalado por el Estado, los Tribunales y el Derecho Comunitario. Los autores Juan Cruz Alli y Fernando de la Hucha Celador coin-

19 DE LA HUCHA CELADOR, F, AMATRIAIN CÍA, I, y ÁLVAREZ ERVITI, M. *Manual del Derecho Financiero de Navarra*. Editado por Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005, pág 239.

ciden en que la armonización fiscal es la parte más importante del régimen fiscal propio²⁰.

El cupo es el elemento que enlaza la autonomía fiscal con la Hacienda estatal. Navarra forma parte del Estado autonómico y ciertamente, tiene una situación excepcional en el plano financiero y fiscal. La Comunidad Foral no puede asumir competencias que pertenezcan exclusivamente al Estado²¹, y por eso transfiere la cantidad que corresponde, o cupo, a las instituciones estatales.

La CAV aplica también el régimen especial de financiación, regulado en el artículo 41 de su Estatuto de Autonomía. Este sistema de Concierto, al igual que el Convenio, tiene su punto fuerte en la armonización con la Hacienda estatal y el cumplimiento del principio de solidaridad. Este sistema es muy parecido al navarro. No obstante, en el País Vasco se llevaron a cabo una serie de medidas conocidas como vacaciones fiscales vascas, que el Gobierno de La Rioja llevó al TC mediante la interposición de un recurso de inconstitucionalidad. El TC resolvió en la STC 96/2002 de 25 de abril que los incentivos fiscales conocidos como vacaciones fiscales vascas incumplían los principios tributarios del art 31 de la CE, dando así la razón a La Rioja.

En definitiva, el sistema especial que aplican Navarra y País Vasco es mucho más estable que el del resto de las autonomías. Las leyes han sufrido modificaciones, sí, pero en menor medida que la LOFCA. Además, no deja de ser una garantía que los Convenios tengan que ser aprobados por los Parlamentos autonómicos y las Cortes Generales: esto supone un mayor control, porque previene irregularidades (que podrían materializarse en forma de recurso de inconstitucionalidad), la aparición de futuros conflictos y el respaldo estatal permite continuar con este sistema excepcional.

7 La conflictividad en materia financiera

Los conflictos en el ámbito de la financiación son algo inherente a esta. Los sucesivos modelos financieros han sido objeto de crítica desde diferentes ámbitos. En el ámbito político, diversos cargos públicos han manifestado su descontento. Hay muchos ejemplos: Ignacio González, presidente de la Comunidad de Madrid, explicó recientemente la conveniencia de que los regímenes forales desaparecieran. También

20 ALLI ARANGUREN, J. *Los Convenios Económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía fiscal armonizada*. Editado por el Gobierno de Navarra, Pamplona, 2010, pág 560 , y DE LA HUCHA CELADOR, F. *Manual del Derecho Tributario de Navarra*. págs 40-41.

21 DE LA HUCHA CELADOR, F. *Manual de Derecho Tributario de Navarra*.. págs 34-36.

hay otras fuerzas políticas que han expresado que los regímenes forales deberían suprimirse²².

Uno de los conflictos político-financieros a destacar es el de Cataluña. Es una CCAA más adelantada a nivel competencial y que está inmersa en un debate sobre independencia y soberanía. Los antecedentes de este conflicto están en la STC 31/2010 de 28 de junio: suprimió varios artículos del Estatuto de Cataluña que reorganizaban el mapa competencial, incluida la financiación. Cataluña se rige por el sistema común. La sentencia expuso que era inconstitucional que Cataluña constituyese un sistema financiero propio, apartándose del régimen común y asumiendo competencias que corresponden al Estado. Los magistrados lo motivaron mediante los artículos 138.2 y 156.1 de la CE y explicaron que en materia financiera las CCAA no están en la misma situación que el Estado porque en términos jerárquicos el Estado se encuentra en el nivel superior y es el responsable de la coordinación entre los órganos e instituciones encargados de la financiación autonómica. Esta sentencia es muy clara -Cataluña debe continuar aplicando el régimen común- pero aún continúan los problemas financieros en Cataluña, puesto que ambos Gobiernos (catalán y español) se han reunido en varias ocasiones con el objetivo de negociar un pacto fiscal. Lo más probable es que se llegue a un acuerdo para fijar las condiciones del pago de la deuda pública catalana, que actualmente es una de las más elevadas del Estado.

Otro de los focos de conflictividad está puesto en la interpretación de los principios. La financiación autonómica se caracteriza por ser a veces insuficiente, por lo que el Estado interviene asignando partidas a las Comunidades que tengan carencias. El inconveniente de esto es que la participación de las instituciones centrales en la financiación reduce la autonomía²³. El Tribunal Constitucional ha expuesto que la finalidad del Fondo de compensación interterritorial es el cumplimiento del principio de solidaridad, y ha indicado que el Estado no solamente interviene asignando las cuantías, también decide, junto con la Comunidad receptora de la cuantía, las inversiones a las que van a destinarse las partidas. Anteriormente, los magistrados del TC ya habían manifestado que la autonomía financiera no es absoluta, porque hay unos principios comunes que imposibilitan que las CCAA vayan por libre²⁴.

Una de las más resoluciones recientes de TC argumenta que no es posible deducir que se ha producido una vulneración del principio de solidaridad en la asignación de

22 DIARIO DE NOTICIAS de 5 de marzo de 2014, pág 16.

23 MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Volumen II*. Editorial Iustel, Madrid, 2007, pág 477.

24 STC 179/1987 FJ 2 y 3.

una partida si se saca de contexto. El TC explica que la solidaridad no se incumple si la asignación de partidas se toma sin más, sin datos adicionales para argumentar una vulneración, sino que es necesario un examen de todas las variables para comprobar si se ha actuado de manera inconstitucional²⁵. Por ejemplo, si se asignaran fondos para que se construyera una gran escuela en una autonomía, las demás no podrían alegar trato desfavorable simplemente por ese hecho. Sería necesario tener en cuenta otros datos, como población, tasa de menores en edad escolar, número de escuelas ya construidas...

El último de los focos de conflictividad está en los regímenes forales. Se trata de regímenes muy cuestionados en el ámbito político, como ya se ha subrayado, y con apoyo desigual en el ámbito jurídico. El sistema de Convenio ha sido respaldado por el Tribunal Supremo, que lo califica como un sistema tributario propio y completo, que “data de tiempo inmemorial” o “un fuero tributario²⁶”. El TS avala que existan estos regímenes especiales que se apoyan en la Disposición Adicional Primera y en los antecedentes históricos. En cambio, el Tribunal Constitucional ha realizado una interpretación desacertada de los regímenes forales. La doctrina del TC es confusa, en la medida en que configura el régimen foral como un sistema al que no solamente se le aplica el Convenio económico, sino también la LOFCA²⁷. La LOFCA descarta por sí misma su aplicación a los territorios forales (Disposiciones Adicionales Primera y Segunda), pero el TC construye una interpretación en la que la Comunidad Foral le son de aplicación ambas normas: el Convenio y la LORAFNA.

Asimismo, la existencia de regímenes especiales (o subsistemas fiscales) ha sido examinada por el TJUE²⁸. Los jueces comunitarios respaldan la existencia de sistemas especiales siempre que cumplan los requisitos de autonomía procedimental, institucional y económica. Por tanto, sí que es posible la convivencia de varios sistemas fiscales en un mismo país.

A nivel social, los problemas financieros se han hecho visibles para la población a través del copago farmacéutico. Cataluña impuso el llamado “euro por receta”, por el que la población de esta CCAA tenía que realizar esfuerzos económicos adicionales para hacer frente a sus necesidades médicas, es decir, que se encontraban en una situación de desigualdad respecto a otras CCAA, en las que los habitantes no abonaban dicha tasa por la adquisición de los productos farmacéuticos. Éste es uno de los casos

25 STC 100/2013 FJ 4.

26 STS 6975/1996 FJ 2.

27 STC 208/2012 FJ 5.

28 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-88/03, párrafos 43-47 y 68.

más conocidos, puesto que muchas organizaciones, partidos políticos y obviamente, los propios usuarios criticaron la tasa, por considerarla injusta y antisocial. Cataluña alegó que la imposición de esta tasa era debida a la grave situación que atravesaba la economía catalana. Finalmente, el TC ha calificado la tasa como inconstitucional, argumentando que el Estado tiene las competencias para la regulación básica en Sanidad y que el SNS se financia indirectamente a través de tributos y otros ingresos, sin que sea necesario que el usuario haga aportaciones directas (es decir, ningún usuario debe abonar mayores cuantías por los medicamentos que las establecidas en la normativa estatal). Esta sentencia indica qué prestaciones sanitarias son básicas, y que las CCAA no tienen potestad para regularlas o modificarlas²⁹.

En resumen, la conflictividad proviene de la interpretación de la autonomía financiera y de los principios que esta abarca. El TC ha explicado que la autonomía financiera de las CCAA va evolucionando³⁰. A mi juicio, ésta última sentencia valora la necesidad de dejar de considerar a las autonomías como meras gestoras y receptoras de fondos y considerarlas sujetos activos en la toma de decisiones financieras y económicas, de manera que se reduzca la conflictividad entre Estado y CCAA.

8 Valoración global sobre el sistema de financiación.

El futuro más próximo del sistema de financiación pasa por una reforma fiscal que está en fase de estudio. La llamada Comisión Lagares ha analizado el sistema tributario y ha elaborado un informe que detalla la situación actual de Hacienda y en qué puntos pueden reformarse las normas tributarias. La reforma fiscal puede suponer un impacto muy negativo si el Gobierno opta por seguir todas las pautas recogidas en el informe. En primer lugar, la financiación autonómica está asentada en unos principios ya explicados anteriormente; estas pautas no existen únicamente para garantizar un resultado que suponga equilibrio financiero, lealtad institucional o solidaridad: el proceso que se debe seguir para lograr una adecuada financiación autonómica, es decir, el establecimiento, recaudación y gestión de impuestos también tiene que seguir estos principios: no se trata de distribuir los recursos conforme a una serie de criterios; se trata también de obtenerlos prestando atención a las diferencias y la situación de cada autonomía. Procede, pues, valorar el informe a través de las propuestas que contiene. Una de ellas es la de subir el IVA en varios productos que están al 10% (tipo reducido)

29 STC:http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2014_037/2012-07208STC.pdf FJ 7.

30 STC 53/2014 FJ 3.

y trasladarlos al 21% (tipo general), de modo que el tipo reducido solo quedaría reservado a las operaciones en el sector inmobiliario (entrega de pisos), el turismo y el transporte. Desde un punto de vista objetivo, el IVA es uno de los pilares más sólidos en nuestro sistema tributario. El informe cita este tributo como uno de los que más importancia tienen a nivel recaudatorio³¹.

Como contrapunto, los impuestos indirectos siempre han sido más cuestionados que los directos porque no miden con tanta precisión la capacidad económica. Pérez Royo lo deja caer cuando explica que los tributos, sean del tipo que sean (personales o reales, directos o indirectos, etc) “miden la capacidad económica con diferente grado de perfección”³². En un país como España, en el que el poder adquisitivo ha caído por debajo de la media europea, establecer una subida del IVA es contraproducente si se pretende reactivar el consumo y acelerar la recuperación económica.

Entre otras propuestas, el informe argumenta la conveniencia de reformar los impuestos con finalidad extrafiscal (los medioambientales), porque no suponen un incremento recaudatorio para las CCAA, o la deducción por vivienda, que se mantiene para aquellas personas que compraron un inmueble antes de 2013.

A modo de conclusión, estas ideas no contribuyen a mejorar el sistema tributario por un motivo: vacía las normas tributarias de carga social, de modo que solo se tendría en cuenta la capacidad económica y no las circunstancias personales de los sujetos a la hora de establecer los tributos.

Por todo esto, lo más adecuado es impulsar una reforma fiscal en la que sean las rentas más altas las que tengan que afrontar un mayor esfuerzo fiscal, porque su capacidad económica se ve menos mermada, que el sistema tributario refleje la realidad social lo mejor posible -por ejemplo, impulsando más exenciones para colectivos con más dificultades como jóvenes, mayores de 65 años, parados, pensionistas, etc- e incentivando las actitudes responsables de personas jurídicas solventes: por ejemplo, aquellas respetuosas con el medio ambiente, con otras empresas y con los consumidores. Así la financiación autonómica estaría asentada en un sistema tributario más equitativo.

Por otra parte, la financiación autonómica la forman dos sistemas, el común y el especial, que son muestra de la diversidad jurídica de nuestro país. En la práctica, ambos tienen diferentes ventajas e inconvenientes.

31 Informe comisión de expertos para la reforma tributaria. Págs 277, 281 y 317.

32 PÉREZ ROYO, F. *Derecho Financiero y tributario. Parte General*. Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pág 67.

La ventaja del régimen fiscal especial es su planteamiento: la autonomía fiscal es mayor, puesto que sometiéndose plenamente a la Constitución, el hecho de establecer, recaudar y gestionar el sistema tributario permite a Navarra y País Vasco un control casi absoluto de los recursos y del modo de obtenerlos. Navarra y la CAV son comunidades pequeñas y tanto el Convenio como el Concierto han contribuido a que en ambas existan buenas perspectivas: menor tasa de paro, mayor formación... Sin embargo, tiene un inconveniente destacable: el riesgo unilateral. Se emplea este término cuando un sistema fiscal especial, con una autonomía consolidada, aun conviviendo con otros regímenes se encuentra al margen del régimen general y mayoritario, por lo que los responsables que toman las decisiones en materia financiera tienen que asumir las consecuencias que de ellas se deriven, ya sean buenas o malas³³. No es que Navarra y País Vasco estén totalmente apartadas del régimen común y de la LOFCA, pero no se les aplica porque su sistema tiene como barrera los principios constitucionales y comunitarios. Por tanto, las decisiones se configuran en un marco de incertidumbre, porque las instituciones navarras y vascas son las máximas responsables de la recaudación y la gestión y el cupo es el nexo más sólido con el Estado.

La ventaja del sistema general es que siendo mayoritario, las normas que se aprueben van dirigidas a la mayoría de personas e instituciones, que son los que se ven afectados por las sucesivas reformas. Este sistema implica la participación de muchos organismos y si surge un desajuste en la financiación puede ser más rápidamente detectado. No obstante, el gran inconveniente es que la autonomía es mucho menor: las Comunidades tienen un patrón similar para elegir cómo distribuyen sus recursos, pero siempre con base a sus competencias y a su capacidad normativa. Además, el sistema es inestable: ya ha afrontado una gran cantidad de reformas.

9 Conclusiones

España es un estado autonómico que siempre ha tenido peculiaridades respecto de los otros modelos de Estado. La evolución histórica ha contribuido a crear un país diverso, que ha pasado por varias formas de organización y en el que el modelo autonómico goza de relativa estabilidad, pero no los elementos que lo conforman. Entre estos elementos está la financiación autonómica, que ha experimentado más de una decena de reformas, y que no es uniforme, al existir dos modelos -uno común y otro especial- que han seguido diferente recorrido, aunque comparten principios, objetivos y

33 RUBÍ CASINELLO, J. G. "El cupo y el criterio de la autonomía económica y financiera a la luz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008", en *Jado: boletín de la Academia Vasca de Derecho*, núm 17, 2009, pág 87.

se coordinan a través de las diferentes instituciones. No obstante, ha habido conflictividad y los órganos jurisdiccionales la han resuelto para reparar o evitar -a través de una interpretación jurisprudencial- un daño a los intereses generales.

Un elemento tan esencial en un país como la financiación merece un análisis mucho más exhaustivo, ya que es la llave para conseguir todas las metas: las jurídicas, las políticas, las ciudadanas... Han transcurrido 34 años desde que la LOFCA fuese aprobada y la versión definitiva, la que se mantenga con el paso del tiempo, sigue siendo un ideal inalcanzable, porque es difícil encontrar el equilibrio entre las Comunidades Autónomas, deseosas de adquirir más protagonismo, y el Estado, el garante de que la financiación siga siendo un instrumento al servicio del cumplimiento de los objetivos y no un arma política.

En cualquier momento es posible que comiencen los trámites para aprobar un nuevo modelo financiero, pero no las bases, como pretende el actual Gobierno catalán. Esto es improbable porque sería necesario modificar la Constitución en varios preceptos: el 156 y 157, y también sería necesario cambiar la posición de los artículos 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 149.1.14 (Hacienda general y deuda estatal) por el procedimiento recogido en el art 167.

Lo cierto es que a corto plazo sería adecuado empezar a realizar pequeños cambios. Los tributos cedidos son un buen recurso, pero sería más acertado denominarlos tributos compartidos, porque el Estado sigue manteniendo el control sobre todos ellos. Lo único que cambia es que las autonomías reciben una parte de la recaudación y la gestionan, respetando los porcentajes que señala la LOFCA. También sería positivo incentivar el intercambio de información entre los Ayuntamientos y las CCAA. Los Ayuntamientos son el nivel administrativo más cercano a las personas y está en disposición de informar sobre el municipio y la situación de sus habitantes.

A largo plazo, cabe la posibilidad de plantear una gran modificación normativa y constituir un sistema financiero en el que en todas las CCAA haya un sistema especial, similar al que existe hoy en Navarra y País Vasco, que se caracterizan por la excepcionalidad -su sistema se apoya en la Disposición Adicional Primera-. Dicho de otra manera, desterrar el sistema común y optar por imponer uno similar al que siguen Navarra y País Vasco en todas las CCAA. Eugenio Simón Acosta³⁴ se ha pronunciado avalando esta posibilidad, indicando que mientras se respete el principio de solidaridad, este sistema de financiación extendido a todo el Estado sería viable. A primera vista, parece una buena propuesta: todas las autonomías tendrían Hacienda propia, un control

34 EUGENIO SIMÓN ACOSTA en el I Seminario sobre el Convenio Económico celebrado en el Parlamento de Navarra, durante los meses de marzo y abril de 2014.

casi absoluto de los recursos y sus límites estarían en la Constitución y en el ordenamiento comunitario, y podría establecerse la obligación de transferir una cuantía - o cupo- a las instituciones estatales. El problema de esta hipótesis está en que a diferencia de Navarra y País Vasco, no hay justificación histórica para implantar este sistema en el resto de las Comunidades, y podrían potenciarse incluso más los desequilibrios entre las autonomías. Algunas podrían quebrantar el principio de lealtad constitucional (no de mala fe, por supuesto) tomando decisiones que beneficiaran al interés de una Comunidad determinada, pero que al mismo tiempo perjudicasen al resto de autonomías y al Estado. Algunos autores ya han manifestado que imponer el sistema especial en todas las autonomías es inviable y contrario a la idea de Estado Federal: vaciaría de capacidad fiscal al Estado y las CCAA de menor tamaño necesitarían ayuda de otras autonomías para garantizar su viabilidad³⁵.

No obstante, trasladar el sistema especial a todas las CCAA es una alternativa que merece ser estudiada seriamente. Por el momento, es preciso aprobar un sistema de financiación que se mantenga fuerte y que a la vez sea sensible a los problemas, deseos y necesidades de la población. También es necesario el avance en la corresponsabilidad fiscal: los tributos propios de las Comunidades apenas tienen relevancia³⁶.

En definitiva, ahora es necesaria una normativa un poco más flexible ante diferentes acontecimientos (crisis económicas, emergencias, etc) y con base social en todos sus elementos. Un Estado autonómico ya bastante consolidado, en el que los ciudadanos se han acostumbrado a vivir, necesita una financiación más estable, que no sea reformada cada vez que toma el poder un nuevo Gobierno. Una vez que España haya salido de la crisis, comience a generar empleo y su economía haya mejorado, sería conveniente que todos los grupos políticos en las Cortes Generales y los consejeros que asisten a las reuniones del Consejo de Política fiscal y financiera -uno es el órgano legislativo que debate y aprueba las modificaciones en la LOFCA y el Consejo es el órgano de coordinación de la política financiera de las CCAA, aunque sin competencias legislativas, puesto que solo ejerce funciones consultivas y de asesoramiento- alcanzaran un consenso para reformar el sistema de financiación, para crear una norma que permita tomar más decisiones a las CCAA, o incluso la posibilidad de introducir elementos del sistema especial en el régimen común, combinando los aspectos más ventajosos -eficiencia, corresponsabilidad fiscal, etc- de ambos regímenes.

35 UTANDE SAN JUAN, JOSÉ MARÍA, FAYOS COBOS, CRISTINO y MARTÍN MOLINA, PEDRO. *Fiscalidad autonómica y local*. Editorial Dykinson, Madrid, 2004, págs 141 y 142.

36 MARTÍN QUERALT, J, LOZANO SERRANO, C, TEJERIZO LÓPEZ, J y CASADO OLLERO, G. *Curso de derecho financiero y tributario*. Editorial Tecnos, Madrid, 2013, págs 740-741.

BIBLIOGRAFÍA

Manuales consultados:

- AJA FERNÁNDEZ, ELISEO. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial, Madrid, 2003, págs 136-140.
- ALLI ARANGUREN, JUAN CRUZ. *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*. Editado por el Gobierno de Navarra, Pamplona, 2010, pág 560.
- CORONAS GONZÁLEZ, SANTOS. *Manual de Historia del Derecho Español*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, págs 310 y 389.
- DE LA HUCHA CELADOR, FERNANDO, AMATRIAIN CÍA, IGNACIO y ÁLVAREZ ERVITI, MIGUEL. *Manual del Derecho Financiero de Navarra*. Editado por el Gobierno de Navarra, Pamplona, 2006, pág 239.
- DE LA HUCHA CELADOR, FERNANDO, AMATRIAIN CÍA, IGNACIO y ÁLVAREZ ERVITI, MIGUEL. *Manual de Derecho Tributario de Navarra*. Editado por el Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005, págs 34-36 y 40-41.
- MARTÍN QUERALT, JUAN, LOZANO SERRANO, CARMELO, TEJERIZO LÓPEZ, JOSÉ M^a y CASADO OLLERO, GABRIEL. *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Editorial Tecnos, Madrid, 2013, págs 740-761.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. *Derecho público de las Comunidades Autónomas. Volumen II*. Editorial Iustel, Madrid, 2007, pág 477.
- PÉREZ ROYO, FERNANDO. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*. Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pág 67.
- TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO. *Manual de Historia del Derecho Español*. Editorial Tecnos, Madrid, 2007, págs 75, 83, 117, 371-373 y 462.
- UTANDE SAN JUAN, JOSÉ MARÍA, FAYOS COBOS, CRISTINO y MARTÍN MOLINA, PEDRO. *Fiscalidad autonómica y local*. Editorial Dykinson, Madrid, 2004, págs 141 y 142.

Artículos de revistas:

-CANTALAPIEDRA LÓPEZ, CÉSAR, Y BORRAZ PERALES, SUSANA. “Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica. Un marco de incertidumbre”, en *Estudios de economía aplicada*, vol 28, núm 1, 2010, págs 32 y 33.

-CUBEL, MARÍA y DE GISPERT, CRISTINA. “El Fondo de Compensación Interterritorial: simulaciones de la reforma”, en *Investigaciones Regionales*, núm 17, 2010, pág 142.

-DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JOSÉ M. Y LÓPEZ JIMÉNEZ, JOSÉ MARÍA. “La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España”, en *Documentos de trabajo*, núm 9, 2012, pág 29.

-JOS GALLEGO, LUIS “La ilegalidad del céntimo sanitario. Posibles consecuencias”, en *Cont4bl3*, núm 48, 2013, pág 15.

-LEÓN, SANDRA. “¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?” en *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm 128, 2009, págs 82-83.

-REQUEIJO GONZÁLEZ, JAIME. “En torno a la financiación del déficit exterior español”, en *Boletín económico del ICE. Información Comercial Española*, núm 2968, año 2009, pág 12.

-RUBÍ CASINELLO, JOSÉ GABRIEL. “El cupo y el criterio de la autonomía económica y financiera a la luz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008” en *Jado: Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, núm 17, 2009, pág 87.

-SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, JESÚS. “Financiación autonómica y población”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm 78, 2007, págs 2, 5, 6 y 8.

-SERENA PUIG, JOSÉ MARÍA. “El régimen de Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad foral de Navarra”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm 8, 1999, págs 199-211.

-TORRETJA Y TORRENS, MERCÈ. “El sistema competencial español a la luz de la eficiencia: indefinición, duplicidades, vulneración de las competencias autonómicas y

conflictividad”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm 5, 2013, págs 36 y 37.

Páginas web:

www.boe.es

www.camaradecomptos.navarra.es

www.datosmacro.com

www.dialnet.unirioja.es

www.ine.es

www.minetur.gob.es

www.minhap.gob.es

www.noticiasdenavarra.com

www.ucm.es

www.unavarra.es

Sentencias:

Tribunal de Justicia de la Unión Europea: C-88/03 de 6 de septiembre de 2006 y C-82/12 de 27 de febrero de 2014

Tribunal Constitucional: STC 16/1984 de 6 de febrero, STC 179/1987 de 10 de diciembre, STC 96/2002 de 25 de abril, STC 31/2010 de 28 de junio, Auto del TC 239/2012 de 12 de diciembre, STC 208/2012 de 13 de diciembre, STC 100/2013 de 23 de abril, STC 53/2014 de 10 de abril, STC euro por receta de 6 de mayo de 2014.

Tribunal Supremo: STS 6975/1996 de 5 de diciembre.