

# Reforma constitucional y estatutaria y financiación de las Comunidades Autónomas

Juan Zornoza Pérez



# La diversidad de regímenes de financiación de las CCAA en la Constitución

- Bases constitucionales de los distintos regímenes de financiación:
  - Reconocimiento de los derechos históricos y su actualización estatutaria (DA. 1ª CE) como base del Concierto y Convenio económico.
  - Reconocimiento del régimen económico y fiscal de Canarias y especialidades procedimentales para su modificación (DA. 3ª CE).
  - La financiación de las CCAA de régimen común: un sistema flexible y relativamente simple que admite diversos modelos para su desarrollo.



# El sistema de financiación de las CCAA en la Constitución

- La conveniencia de diferenciar entre sistema y modelos de financiación de las CCAA.
- Un sistema constitucional flexible y relativamente simple:
  - Basado en la instrumentalidad de ingresos y gastos respecto a las competencias sustantivas (principio de conexión entre competencias y financiación)
  - Sobre el que inciden títulos competenciales diversos y de alcance poco claro.
  - Cuya determinación constitucional se limita:
    - A la proclamación de los principios inspiradores (art. 156 CE): autonomía financiera, coordinación y solidaridad.
    - Al establecimiento de un listado de recursos financieros, cuyo desarrollo se encomienda al legislador orgánico (art. 157.1 y 3 CE).
    - A la previsión de mecanismos de garantía de servicios públicos fundamentales y de un fondo al servicio de la solidaridad ínter territorial (art. 158 CE).



# El desarrollo del sistema constitucional

- El Estatuto de Autonomía de Cataluña: primera concreción de los elementos del sistema constitucional.
  - Participación en los ingresos del Estado (arts. 44.3 y 45):
    - Negociación en Comisión Mixta paritaria del porcentaje de participación en “la recaudación total del Estado por impuestos directos e indirectos, incluidos los Monopolios Fiscales”.
    - Revisión a los seis años de vigencia del Estatuto y, posteriormente, si así se solicita, con carácter quinquenal.
  - Régimen de los impuestos estatales cedidos (DA. 6ª):
    - Concreción de los impuestos cedidos en una cláusula cuya modificación no constituye reforma estatutaria.
    - Negociación del alcance y condiciones de la cesión en Comisión Mixta paritaria.
  - Determinación del primer modelo de financiación aplicable en el período transitorio (DT. 3ª):
    - Garantía de la financiación del coste de los servicios transferidos.
    - Impuestos cedidos y porcentaje de participación en ingresos del Estado como recursos financieros fundamentales.



# El desarrollo del sistema... : cont.

- La Ley Orgánica del art. 157.3 CE y su función:
  - Una intervención unilateral del Estado para “alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico” evitando 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” (STC 68/1996).
  - Su función es, según la jurisprudencia constitucional:
    - “establecer..., el marco general en que se ha de desenvolver la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (naturalmente dentro del respeto a los principios constitucionales contenidos en los propios arts. 156 y 157 C.E.)” (STC 192/2000) .
    - constituirse como “punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado” (STC 179/1985).
    - “regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (...) y delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas” (STC 183/1988) o, lo que es igual, “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.; 183/1988, fundamento jurídico 3.; 250/1988, fundamento jurídico 1., y 150/1990, fundamento jurídico 3).



# El desarrollo del sistema... : cont.

- Para el cumplimiento de sus funciones la LOFCA comprende un triple contenido:
  - Desarrollo de los principios constitucionales:
    - Incorporación de la suficiencia como principio inspirador de la financiación autonómica (art. 2.1.d).
    - Creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para la adecuada coordinación de la actividad financiera, pese a su caracterización como “organo consultivo y de deliberación” (art. 3).
  - Establecimiento del régimen jurídico y límites para el empleo de los distintos recursos financieros de las CCAA:
    - Delimitación general de las competencias de las CCAA (art. 17).
    - Límites al ejercicio del poder tributario de las CCAA (art. 6), en particular respecto a los impuestos propios (art. 9) y recargos (art. 12).
    - Delimitación de los impuestos estatales susceptibles de cesión (art. 11) y caracterización de esta figura (art. 12):
      - Cesión exclusivamente del producto o recaudación, total (todos los hechos imposables) o parcial (alguno de ellos).
      - Posibilidad de delegación de las competencias de gestión.
      - Admisión de la cesión en virtud de preceptos estatutarios, sin perjuicio de que su alcance y condiciones se establezcan en una ley específica.





# El desarrollo del sistema ... : cont.

- La LOFCA y su función (cont.):
  - Establecimiento del régimen jurídico y límites...:
    - Establecimiento de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales, mediante la negociación con cada CCAA (art. 13).
    - Sometimiento del endeudamiento a coordinación e incluso autorización (art. 14).
    - La regulación de los elementos esenciales del FCI a desarrollar mediante ley (art. 16).
    - La garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios fundamentales y su ausencia de desarrollo (art. 15).
  - Determinación del primer modelo de financiación transitoria de las CCAA (DT 1ª):
    - Garantía del coste efectivo de los servicios transferidos.
    - Financiación mediante la combinación de impuestos cedidos y participación en ingresos del Estado.



# Los sucesivos modelos de financiación de las CCAA

- La intervención del CPFF en la implantación de los sucesivos modelos de financiación, a partir del propio del período transitorio:
  - El Acuerdo 1/1982 como anuncio de un modelo de coordinación limitada:
    - Un acuerdo no publicado que se incorpora por remisión en las LPGE.
    - La necesidad de su previa asunción por las Comisiones Mixtas, que intervienen igualmente en la determinación del alcance y condiciones de la cesión de impuestos estatales.
  - Los posteriores intentos de prescindir de la intervención de las Comisiones Mixtas: la omisión de una intervención imprescindible a la vista del bloque de la constitucionalidad (STC 76/1983), pese a que su intervención no vincula al legislador (STC 181/1983).
  - Las insuficiencias del CPFF como órgano de coordinación: un problema de relevancia constitucional.
  - La financiación de las CCAA: un curioso sistema de relaciones entre los acuerdos y las leyes (el ejemplo de la relación entre la Ley 7/1984 del FCI y el Acuerdo del CPFF de 21 de enero de 1990 según las LPGE).
- La coexistencia de modelos de financiación diferenciados para las competencias comunes, la sanidad y los servicios sociales.





# Los sucesivos modelos... cont.

- La sucesión de modelos de financiación de las CCAA y sus problemas:
  - Duración quinquenal e inestabilidad de los modelos de financiación:
    - El carácter dinámico del modelo autonómico y la imposibilidad de un modelo definitivo de financiación.
    - Inexistencia de un marco normativo de referencia como causa de la inestabilidad.
  - La manipulación de las categorías jurídicas para la legitimación del resultado previamente negociado: algunos ejemplos.
    - La distribución del FCI de acuerdo con los criterios del Acuerdo 2/1981, del CPPF.
    - La manipulación de los criterios de distribución de la PIE al amparo de la aceptación de “otros criterios que se estimen procedentes”.
    - Una financiación autonómica al margen del sistema constitucional, rara vez enjuiciada por el Tribunal Constitucional, que considera que no ha de pronunciarse “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)”.
  - La excesiva dependencia financiera de las CCAA:
    - Una autonomía financiera que se encuentra definida “más por relación a la vertiente del gasto público -y si acaso a la de las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal...- que por relación a la existencia y desarrollo de un sistema tributario propio con virtualidad y potencia recaudatoria suficiente” (STC 13/1992)
    - Dependencia financiera y ausencia de responsabilidad fiscal de las CCAA: la aparición de las participaciones en la recaudación territorializada de determinados impuestos.



# Los sucesivos modelos... cont.

- Un giro significativo: la introducción de un nuevo modelo mediante la reforma del bloque de la constitucionalidad (LOFCA).
- Los Acuerdos del CPFF de 23 de septiembre de 1996 y su reflejo normativo:
  - Un modelo de financiación que altera el significado de los impuestos cedidos y consagra las participaciones en la recaudación territorializada del IRPF.
  - Una modificación de la LOFCA (L.O. 3/1996) limitada a la articulación de los nuevos impuestos cedidos:
    - Ampliación de la cesión al IRPF, con carácter parcial.
    - Cesión de competencias normativas a las CCAA:
      - La asunción de competencias normativas y el cauce constitucional procedente al efecto: invocación de la ley marco (art. 150.1 CE).
      - La cláusula de supletoriedad del derecho estatal ante la ausencia de ejercicio de sus competencias por parte de las CCAA.
  - Resolución de conflictos a través de una Junta Arbitral



# Los sucesivos modelos... cont.

## ➤ Los Acuerdos del CPFF....:

➤ La modificación de la Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas (Ley 14/1996):

➤ Un nuevo marco referencial para las sucesivas leyes de cesión a las CCAA que habían aceptado el nuevo modelo de financiación.

➤ La caracterización de las leyes particulares de cesión como leyes marco.

➤ El rechazo del nuevo modelo por algunas CCAA y la pervivencia temporal de dos modelos de financiación de las CCAA de régimen común en el quinquenio 1996-2001:

➤ Una consecuencia del carácter negociado de la financiación de las CCAA.

➤ Un signo de las dificultades para la coordinación de la financiación autonómica con las técnicas disponibles.



# Los sucesivos modelos... cont.

- Un modelo que pretende alcanzar la estabilidad: los Acuerdos del CPFF de 27 de julio de 2001:
  - Reconducción de la financiación de la sanidad y los servicios sociales al modelo general
  - Una nueva modificación de la LOFCA (L.O. 7/2001):
    - El CPFF como órgano de coordinación (art. 3.2): superación de su carácter consultivo y de deliberación.
    - Modificación del listado de impuestos susceptibles de cesión para hacer posible la de los impuestos sobre el consumo:
      - La cesión del IVA y los IIEE según índices de consumo territorial: un subtipo de impuesto cedido próximo a las participaciones territorializadas.
      - El IVMDH un impuesto creado para su cesión y muy próximo al recargo.



# Los sucesivos modelos... cont.

- Un modelo...:
  - Una nueva modificación de la LOFCA...:
    - La reforma de la participación en ingresos del Estado y su articulación a través de un Fondo de Suficiencia:
      - Cuyo valor inicial se fija en Comisión Mixta y evoluciona conforme lo haga la recaudación estatal.
      - Cuya revisión sólo procede en caso de nuevos traspasos de competencias o cesión de nuevos impuestos.
    - Desarrollo de la garantía del nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales: educación y sanidad.
    - Reforma del FCI y creación de un Fondo Complementario del mismo.

# Los sucesivos modelos... cont.

- Un modelo...:
  - La “legalización” de los acuerdos del CPFF(Ley 21/2001):
    - Una regulación integrada y completa de los recursos financieros del modelo.
    - Que establece condicionantes discutibles en el empleo de algunos de ellos para garantizar la financiación sanitaria.
  - La insistencia en la participación de las CCAA en la AEAT: el consejo superior de dirección, la comisión mixta de coordinación y los consejos territoriales de dirección de la gestión tributaria.
  - Un primer desarrollo de las asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales.
  - La discutible conexión entre el nuevo modelo y el traspaso de competencias sanitarias.





# Problemas pendientes de la financiación autonómica

- La difícil convivencia de modelos de financiación radicalmente diversos: el modelo del concierto *versus* la financiación de régimen común.
- Insuficiencia de recursos y nuevas reivindicaciones financieras.
- Ausencia de corresponsabilidad fiscal efectiva: la llamada “corresponsabilidad fiscal a la baja”.
- Nuevas necesidades de coordinación ante el incremento de la autonomía normativa.
- El debate de la solidaridad: balanzas fiscales y límites a la redistribución.

# El sentido de la reforma constitucional y estatutaria de la financiación autonómica

- La reforma debe contemplar el conjunto de la financiación territorial:
  - Hacienda general (STC 179/1985) y relaciones entre los distintos niveles de Hacienda.
  - La necesaria vinculación entre financiación autonómica y local: hacia un reparto racional de las fuentes de financiación del estado autonómico.
- La flexibilidad del sistema de la CE no requiere más intervención que la relacionada con el establecimiento de mecanismos adecuados de coordinación:
  - La necesaria reforma del Senado para su configuración como cámara territorial con competencias en materia de financiación.
  - El lugar del CPPF en el escenario de una reforma del Senado.



# El sentido de la reforma (cont.) ...

- El cauce para la reforma de la financiación autonómica: ¿reforma estatutaria o necesidad de previa reforma de la LOFCA?
  - Es al Estado a quien corresponde, mediante la L.O. a que se refiere el art. 157.3 CE “regular el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (...) y delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas” (STC 183/1988); o, si se prefiere, establecer “el marco general en que se ha desenvolver la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas” (STC 192/2000).
  - Es más, la habilitación del art. 157.3 CE, pretendió “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”(STC 68/1996).
  - Establecido ese marco, son “los propios Poderes Públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas” (SSTC 145/1989 y 68/1996) quienes deben establecer cada uno de los modelos de financiación.



# El sentido de la reforma (cont.)...

- Insuficiencia de recursos, autonomía y corresponsabilidad: tres cuestiones necesariamente vinculadas:
  - La autonomía como principio estructural de la financiación autonómica:
    - Tributos propios y recargos como vía de financiación prácticamente inexplorada y de alcance limitado.
    - Un escaso ejercicio de las competencias normativas en materia de impuestos cedidos para incrementar los recursos autonómicos.
  - Posibilidades para un incremento de la autonomía que determine un incremento de recursos:
    - ¿Cesión de nuevos tributos? Inconveniencia de la cesión del Impuesto sobre Sociedades.
    - La posible transformación de algunos impuestos cedidos en impuestos propios de las CCAA.
    - Incremento de las capacidades normativas de las CCAA sobre los impuestos cedidos: dificultades para su extensión al IVA y a los impuestos especiales armonizados.
  - Autonomía, suficiencia y corresponsabilidad fiscal: la necesaria vinculación de la participación en los impuestos estatales no cedidos al ejercicio efectivo de las competencias normativas de las CCAA.

# El sentido de la reforma (cont.)...

- Autonomía normativa y coordinación:
  - El necesario control sobre las medidas tributarias adoptadas por las CCAA en materia de impuestos cedidos.
  - La necesidad de salvaguardar la lealtad institucional y evitar la competencia fiscal dañosa: las medidas autonómicas relativas al ITPAJD como modelo a evitar.
- Los mecanismos de solidaridad:
  - La conveniencia de un debate transparente: balanzas fiscales y metodología para su elaboración.
  - Los límites a la solidaridad: la prohibición de una compensación financiera excesiva.



# El sentido de la reforma (cont.)...

- Aspectos administrativos y de gestión:
  - La estructura técnica de los tributos y las dificultades para su gestión descentralizada: necesidad de medidas de coordinación efectiva en la gestión.
  - Las propuestas de Agencias tributarias autonómicas:
    - El difícil encaje constitucional de la Administración única como forma de Administración mixta.
    - Las posibilidades de delegación y colaboración abiertas por el art. 156.2 CE.

