



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Derecho Administrativo, Financiero y Procesal

Derecho Financiero y Tributario

Curso 2021/2022

**LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
EN ESPAÑA: ESTADO DE LA
CUESTIÓN Y PROPUESTAS DE
MEJORA**

Nombre del estudiante: Pablo Vázquez Guerra

Tutora: Rosa María Alfonso Galán

Junio de 2022

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Derecho Administrativo, Financiero y Procesal

Derecho Financiero y Tributario

**LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
EN ESPAÑA: ESTADO DE LA
CUESTIÓN Y PROPUESTAS DE
MEJORA**

**REGIONAL FINANCING IN SPAIN:
STATE OF THE ART AND
PROPOSALS FOR IMPROVEMENT**

Nombre del/la estudiante: Pablo Vázquez Guerra
e-mail del/a estudiante: pablovazquez99@usal.es

Tutora: Rosa María Alfonso Galán

RESUMEN

Desde la reinstauración de la democracia en España a partir del año 1975 y en particular con la promulgación de la Constitución Española en el año 1978 la financiación autonómica se ha erigido como un asunto candente en la política y opinión pública española. Como consecuencia, aparecen numerosas posiciones políticas y doctrinales con respecto a la financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) de régimen común.

Por ende, se antoja necesario elaborar un análisis objetivo del sistema de financiación autonómica, incidiendo principalmente en la legislación que articula tal sistema, sus principios inspiradores y los recursos a disposición de las CCAA.

Junto a lo anterior, se erige como crucial relatar los problemas a los que se enfrenta la arquitectura financiera autonómica e introducir diferentes perspectivas doctrinales relativas a los aspectos que necesitan de mejora o de revisión.

De este modo, se trata de brindar una visión jurídica del sistema de financiación autonómica y una aproximación a una probable reforma o incluso reformulación de la financiación autonómica.

PALABRAS CLAVE: financiación autonómica, Constitución Española, Comunidades Autónomas, tributos, propuestas de reforma.

ABSTRACT

Since the restoration of democracy in Spain from 1975 and with the promulgation of the Spanish Constitution in 1978, regional financing has emerged as a hot topic in Spanish politics and public opinion. Consequently, numerous political and doctrinal positions appear with respect to the financing of the Autonomous Communities (CCAA) of the common system.

Therefore, it seems necessary to elaborate an objective analysis of the regional financing system, focusing mainly on the legislation that articulates such a system, its inspiring principles, and the resources available to the Autonomous Communities.

Along with the above, it stands as crucial to relate the problems faced by the regional financial architecture and introduce different doctrinal perspectives related to the aspects that need improvement or revision.

In this way, it is a question of providing a legal vision of the regional financing system and an approach to a probable reform or even reformulation of regional financing.

KEYWORDS: regional financing, Spanish Constitution, Autonomous Communities, taxes, reform proposals.

Contenido

| | |
|--|----|
| ABREVIATURAS..... | 6 |
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| 2. MARCO JURÍDICO GENERAL Y PRINCIPIOS FINANCIEROS Y TRIBUTARIOS..... | 10 |
| A. CONSTITUCIÓN DE 1978. | 10 |
| B. LEY ORGÁNICA 8/1980, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (LOFCA)..... | 13 |
| C. LEY ORGÁNICA 7/2001, DE 27 DE DICIEMBRE Y LEY 21/2001, DE 27 DE DICIEMBRE. | 18 |
| D. LEY ORGÁNICA 3/2009, DE 18 DE DICIEMBRE Y REFERENCIA A LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA (LOEPSF). | 20 |
| E. PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL SISTEMA. | 21 |
| 3. RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. | 23 |
| A. TRIBUTOS CEDIDOS, RECARGOS Y PARTICIPACIONES. | 24 |
| B. TRANSFERENCIAS DEL FONDO DE GARANTÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES Y MENCIÓN AL FONDO COVID-19. | 27 |
| C. FONDOS DE CONVERGENCIA AUTONÓMICA: FONDO DE COOPERACIÓN Y FONDO DE COMPETITIVIDAD. | 29 |
| D. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL, FONDOS DE FINANCIACIÓN A CCAA Y FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL. | 31 |
| E. TRIBUTOS PROPIOS. ESPECIAL MENCIÓN A CASTILLA Y LEÓN..... | 33 |
| 4. PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE MEJORA..... | 35 |
| A. PROBLEMAS Y RETOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. | 35 |
| B. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PUNTOS DEL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. | 40 |
| C. OTRAS PROPUESTAS DOCTRINALES. | 47 |
| 5. CONCLUSIONES..... | 51 |
| ANEXOS..... | 54 |
| ANEXO I. Relación de la normativa citada. | 54 |
| ANEXO II. Liquidación definitiva conjunta del año 2019 en miles de euros..... | 56 |
| ANEXO III. FGSPF del año 2019 (miles de euros). | 57 |
| ANEXO IV. Estimación FGSPF del año 2020 (en millones de euros). | 58 |
| ANEXO V. Reparto del Fondo Covid-19 por CCAA en millones de euros. | 59 |

| | |
|---|----|
| ANEXO VI. División del Fondo de Cooperación por CCAA (miles de euros)..... | 60 |
| ANEXO VII. División del Fondo de Competitividad por CCAA en miles de euros. | 61 |
| ANEXO VIII. Liquidación del FSG en miles de euros (año 2019). | 62 |
| 6. BIBLIOGRAFÍA | 63 |

ABREVIATURAS.

| | |
|-----------|--|
| AEAT | Agencia Estatal de Administración Tributaria |
| Art. | Artículo |
| BOE | Boletín Oficial del Estado |
| CCAA | Comunidades Autónomas. |
| CE | Constitución Española de 1978 |
| CPFF | Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA |
| DA | Disposición Adicional |
| EEAA | Estatuto de Autonomía |
| FCA | Fondos de Convergencia Autonómica |
| FCI | Fondo de Compensación Interterritorial |
| FEDER | Fondos Europeos de Desarrollo Regional |
| FFCCAA | Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas |
| FFF | Fondo de Facilidad Financiera |
| FGSPF | Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales |
| FLA | Fondo de Liquidez Autonómica |
| FSG | Fondo de Suficiencia Global |
| IAE | Impuesto sobre Actividades Económicas |
| IGAE | Intervención General de la Administración del Estado |
| IIEE | Impuesto Especial |
| IP | Impuesto sobre el Patrimonio |
| IRPF | Impuesto de la Renta de las Personas Físicas |
| ISD | Impuesto de Sucesiones y Donaciones |
| ITPAJD | Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados |
| IVA | Impuesto sobre el Valor Añadido |
| LOEPSF | Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera |
| LOFCA | Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas |
| MH | Ministerio de Hacienda y Función Pública |
| Op., cit. | Obra citada |
| PGE | Presupuestos Generales del Estado |
| PNV | Partido Nacionalista Vasco |
| PSOE | Partido Socialista Obrero Español |
| SFA | Sistema de financiación autonómica |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| TC | Tribunal Constitucional |
| TFG | Trabajo Fin de Grado |
| UCD | Unión de Centro Democrático |

1. INTRODUCCIÓN.

Entre los días 15 y 16 de febrero del año 2022 diversos medios de comunicación, entre los que destacan los digitales de dos de los diarios históricos de España (El País y ABC), adelantaron la noticia de que uno de los partidos que conforman el Gobierno del país (Unidas Podemos) había planteado un proyecto de reforma fiscal. Más concretamente, (CincoDías, 2022) titula “*El PSOE frena la propuesta fiscal de Podemos y pide esperar al informe de los expertos*”¹ y (ABC (Europa Press), 2022) “*Montero sobre reforma fiscal: “Vamos a esperar al informe de los expertos*”².

Pese a que grosso modo ambas noticias no semejen gozar de notoria incidencia sobre el asunto que comprende el presente Trabajo de Fin de Grado, en las líneas de este estudio se demostrará que diversas cuestiones aludidas por la pretendida reforma como la subida de los tramos del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) afectan sobremanera en la financiación autonómica. Continuando con la búsqueda de noticias y acudiendo a la hemeroteca, en el diario (ABC, 2022)³ se encuentran 27.604 referencias a la financiación autonómica, mientras que en el diario (El País, 2022)⁴ el número de resultados supera las 10.000 entradas.

Las líneas precedentes arrojan dos realidades a tener en cuenta al analizar el asunto de la financiación autonómica. Por un lado, se trata de un asunto candente que suscita debate entre las distintas fuentes políticas y agrios debates entre todas las fuerzas políticas representadas en el arco parlamentario, tanto en el nacional como en los autonómicos.

Por otro lado, los datos obtenidos de los dos medios de comunicación aludidos arrojan la conclusión de que la financiación autonómica continúa en el candelero y da lugar a distintas noticias pese a que, como se apuntará en el presente estudio, su arquitectura se estableció entre los años 1978 a 1980.

¹ CincoDías. (15 de Febrero de 2022). El País (CincoDías). Recuperado el 13 de Marzo de 2022, de El PSOE frena la propuesta fiscal de Podemos y pide esperar al informe de los expertos: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/02/15/economia/1644948237_132885.html?rel=buscador_noticias

² ABC (Europa Press). (16 de Febrero de 2022). ABC. Recuperado el 13 de Marzo de 2022, de Montero sobre reforma fiscal: "Vamos a esperar al informe de los expertos": https://www.abc.es/espana/abc-montero-sobre-reforma-fiscal-vamos-esperar-informe-expertos-202202161157_video.html

³ ABC. (13 de Marzo de 2022). Hemeroteca ABC. Recuperado el 13 de Marzo de 2022, de Financiación autonómica: <https://www.abc.es/hemeroteca/financiacion+autonomica>

⁴ El País. (13 de Marzo de 2022). Buscador El País. Recuperado el 13 de Marzo de 2022, de Financiación autonómica: <https://elpais.com/buscador/?q=financiacion%20autonomica>

Así las cosas, hemos de partir de la base de brindar un concepto de financiación autonómica, la cual acorde a (Wolters Kluwer, s.f) puede entenderse como: “*el conjunto de normas y políticas que hacen posible el mandato constitucional, según el cual, las Comunidades Autónomas (CCAA) gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que les corresponden siendo tradicionalmente objeto de polémica política*”⁵.

De esta definición destaca nuevamente la percepción de conflictividad y polémica política del sistema de financiación autonómica (SFA), conflictos para los que distintos autores han lanzado varias hipótesis; destacando la tesis de (Pérez Zúñiga J. M., 2018)⁶, quien afirma que la existencia de desigualdades y por ello conflictos no se debe a una mala técnica jurídica sino a errores de negociación entre los distintos Ejecutivos estatales y autonómicos.

Asimismo, el autor citado en el párrafo anterior apunta como causa de inestabilidad del SFA la existencia de un mayor número de entes autonómicos que el previsto inicialmente por los Constituyentes; apuntalando la idea de que el SFA nace con enormes deficiencias el hecho de que hasta este año 2022 los distintos gobiernos han emprendido numerosas reformas del sistema, por lo que semeja acertado analizarlas y tratar de aportar una vía de reforma nutrida de aportaciones de distintos sectores.

Otro aspecto que refuerza la necesidad de analizar el SFA de forma objetiva viene dado por los datos económicos, cifras que reflejaremos desde dos vertientes. En un extremo, voces como las de (Hernández de Cos & López Rodríguez, 2014) reflejan que “más del 40% de los impuestos son asignados o recibidos por las CCAA y las Corporaciones Locales, el nivel más elevado de todos los países de la Unión Europea y muy por encima de la media, que se sitúa en el 10%”⁷.

En otro extremo, los datos aportados por el (Ministerio de Hacienda y Función Pública, s.f.) (MH) para el año 2019 remarcan la necesidad de abordar el estudio del sistema de financiación autonómica con motivo de movilizar una gran cantidad de recursos

⁵ Wolters Kluwer. (s.f). Financiación Autonómica. Recuperado el 12 de Febrero de 2022, de Guías Jurídicas: https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEA_MtMSbFljTAAAUMjcyNTtLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQOGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA5XPnuiUAAAA=WKE

⁶ Pérez Zúñiga, J. M. (2018). Financiación autonómica y reforma constitucional. *Crónica Tributaria*, 99-137.

⁷ Hernández de Cos, P., & López Rodríguez, P. (2014). Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España. *Documentos Ocasionales- Banco de España*, 1-43.

económicos, concretamente la liquidación definitiva conjunta del año 2019 arroja 8.962.963,89 miles de euros en el total de las CCAA⁸.

Por ende, las Administraciones autonómicas capitalizan una gran cantidad de recursos económicos, remarcando esta afirmación que la dotación de recursos o financiación de las mismas se erige como crucial debido a la necesidad de mantener los servicios que prestan a los ciudadanos.

La situación reflejada y la confrontación política se agudizan con dos cuestiones añadidas: la cuestión catalana y la crisis del Covid-19, la mayor situación de emergencia sanitaria del último siglo y para cuyo control se ha de movilizar una gran cantidad de recursos en un contexto de guerra partidista y de deterioro del gobierno fiscal de las CCAA.

Con respecto a la primera, un sector doctrinal encabezado por (Martos García, 2016) manifiesta que una forma de encauzar la grave tensión territorial en el Estado español y reconducir la política pasa por reformar la Constitución, reforma que focalizaría la organización territorial del Estado y particularmente el SFA, asunto que semeja erigirse como la reclamación principal de los movimientos independentistas.

Para finalizar este bloque se ha de apuntar que el objetivo del presente Trabajo estriba en brindar un análisis de la legislación vigente en la materia y apuntar los recursos que nutren las arcas de las Administraciones autonómicas, junto a analizar diferentes problemáticas y soluciones apuntadas por distintos sectores doctrinales y en especial por la Comisión de Expertos para la Revisión del Sistema de Financiación Autonómica.

De este modo, la finalidad del presente estudio pasa por reflejar el estado de la cuestión de la financiación autonómica y reflejar las distintas sensibilidades y opciones existentes a la hora de diseñar un nuevo régimen financiero y tributario, teniendo en cuenta que no existe una única respuesta con motivo de que como señala (Martos García, 2017) “*la Constitución reguló de forma muy genérica la financiación autonómica porque los constituyentes no tenían claro cómo evolucionaría el Estado de las Autonomías que se iba a poner en marcha*” (Martos García, 2017)⁹.

⁸ Ministerio de Hacienda y Función Pública. (15 de Febrero de s.f.). *Portal institucional del Ministerio de Hacienda*. Recuperado el 2022, de Informes sobre la financiación definitiva de las comunidades autónomas a través del sistema de financiación: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

⁹ Martos García, J. J. (2017). Federalismo fiscal y Constitución Española. En J. López Martínez, & J. M. Pérez Lara, *La reforma de la financiación territorial* (109). Tirant lo Blanch.

Y con la finalidad de colmar los objetivos propuestos el trabajo aparece dividido en tres apartados básicos: marco jurídico (donde se realizará un recorrido por las normas jurídicas más importantes de nuestro ordenamiento jurídico), recursos del sistema (apartado dedicado a diferenciar los diferentes recursos que lo componen y mediante cifras acercar a los posibles lectores y lectoras las dimensiones del asunto que nos atañe) y un último apartado compuesto por los problemas detectados en la actualidad y las posibles modificaciones que podrían llevarse a cabo; ubicándose estos tres grandes bloques entre una serie de notas introductorias al tema y finalmente una serie de conclusiones emanadas una vez realizado el recorrido descrito.

2. MARCO JURÍDICO GENERAL Y PRINCIPIOS FINANCIEROS Y TRIBUTARIOS.

Una vez introducido el asunto vertebrador del siguiente TFG (el SFA), el primer paso consiste en realizar un análisis jurídico de las disposiciones normativas referidas a esta cuestión con la finalidad de tratar de arrojar luz sobre un sistema que distintas voces como la de (Calvo Vérguez, 2021)¹⁰ consideran “excesivamente complejo y poco transparente, conduciendo además a una distribución de recursos entre las distintas regiones desigual”.

Se ha de advertir a lectoras y lectores que el presente apéndice se estructura a partir de la inclusión y comentario de los preceptos concernientes a la financiación autonómica de las dos fuentes legales relatadas a continuación y posteriormente un apunte de las novedades más destacadas, evitando entrar en detalle en aspectos que se abordarán en diferentes apartados del Trabajo.

A. CONSTITUCIÓN DE 1978.

Acorde a su carácter de norma suprema del ordenamiento jurídico, la primera fuente normativa a analizar será la Constitución Española de 1978 (CE)¹¹, teniendo en cuenta que, como se ha indicado en la introducción, diversas voces como las de (Sánchez López,

¹⁰ Calvo Vérguez, J. (2021). La modificación de la competencia normativa de las CCAA sobre los impuestos cedidos. Tras el largo camino recorrido, ¿volvemos a la "casilla de salida"? *Quincena Fiscal*, 9.

¹¹ Constitución Española (BOE núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424). [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))

2019) indican que el SFA diseñado en la Constitución presenta un carácter abierto; apertura que desemboca en sucesivas reformas sufridas por el SFA¹².

Adentrándonos en la materia, resulta adecuado advertir que la Carta Magna de forma explícita o implícita se refiere a nuestra materia en los siguientes preceptos: artículos 2, 133, 137, 138, 156, 157 y 158. Por ende, se ha de comenzar con la exposición sistemática en las líneas ulteriores.

Adentrándonos en la literalidad constitucional, el art. 2 CE establece que: *“la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”*.

Con respecto a esta disposición se erige como necesario conjugar las tesis de (Juliana Ricart, 2017)¹³ y (Pérez Zúñiga J. , 2021)¹⁴, acorde a los cuales este precepto constitucional resulta sumamente contradictorio al consagrar la composición de España por nacionalidades y regiones a la vez que reafirma la indisolubilidad de la unidad de España.

Si bien para el presente análisis cobrarán relevancia las nociones de autonomía de las nacionalidades y regiones y la solidaridad, desarrolladas en el apartado relativo a los instrumentos financieros.

En segundo lugar, el art. 133 CE dispone en sus dos primeros párrafos, respectivamente: *“La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley”*. *“Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes”*.

Hemos de advertir que ambos apartados se han de poner en relación con el art. 149.1.14° CE, refiriendo esta interpretación conjunta que corresponde al Estado la potestad originaria para establecer los tributos y la competencia exclusiva sobre la Hacienda general.

Otro precepto de gran relevancia al reforzar la noción de autonomía de las CCAA será el art. 137 CE: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades*

¹² Sánchez López, M. E. (2019). Reflexiones acerca de las propuestas de reforma de la financiación autonómica (especial referencia a los tributos cedidos). *Quincena Fiscal*, 44.

¹³ Juliana Ricart, E. (2017). ¿Naciones para todos? En A. D. Rama, *Repensar la España plurinacional* (117). Icaria.

¹⁴ Pérez Zúñiga, J. (2021). Sobre un Estado materialmente federal. *Quincena Fiscal*, 80.

Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Junto al anterior, el art. 138 CE a la vez de contener la consagración y garantía del principio de solidaridad formula el principio de igualdad entre CCAA, en relación con el art. 14 CE: *“Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”.*

En antepenúltimo lugar, el art. 156.1 CE regula la cuestión en los términos que siguen: *“Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.*

Tomando las palabras de (Ramos Prieto, 2012) esta disposición consagra los principios generales que han de articular cualquier SFA adoptado (analizados en el punto 5 de este apartado) y la posibilidad de participación de las CCAA en la tarea de aplicación de los tributos estatales, ya sea en el papel de delegados o de colaboradores¹⁵.

No obstante, se erige como crucial el art. 157 CE en sus tres apartados, los cuales han de ser plasmados de forma individualizada. Por un lado, el apartado primero del art. 157 CE marca las fuentes de ingresos de las CCAA, asunto que introduciremos en el epígrafe que sigue a continuación y por ello no se abordará en este momento.

Por otro lado, dispone el art. 157.2 CE: *“Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios”.* Resultando adecuado rescatar las palabras de (Ramos Prieto, 2012) sobre este precepto:

“formula dos prohibiciones dirigidas de modo exclusivo a los recursos autonómicos de naturaleza tributaria, que no podrán incidir sobre bienes situados fuera del territorio de la CCAA impositora (principio de territorialidad), ni suponer un obstáculo a la libre circulación de mercancías y servicios (principio de territorialidad)” (Ramos Prieto, 2012)¹⁶.

Y el último de sus apartados (art. 157.3 CE) se manifiesta en los siguientes términos: *“Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.*

¹⁵ Ramos Prieto, J. (2012). *El sistema tributario en el Estado autonómico*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, 75.

¹⁶ Ramos Prieto, J. (2012). *El sistema ...*, op., cit., 75.

Con respecto a esta disposición cabe reseñar el análisis de (Lago Montero, 2008), autor que aclara que a pesar de que a simple vista semeje establecerse como facultativa una Ley Orgánica que articule el SFA, “la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) ha establecido una y otra vez que su presencia es necesaria por mor del principio de coordinación, que la impone (STC 179/1985 o 289/2000, entre otras) (Lago Montero, 2008)”¹⁷.

Finalizando, el art. 158 CE afirma que: “*En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español*”; y a su vez alude al Fondo de Compensación analizado con posterioridad.

Por último, pese a no comprender la temática aludida en el estudio se ha de introducir la D.A. Primera CE relativa al mantenimiento de los regímenes forales en el País Vasco y en Navarra al margen de la financiación de régimen común: “*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*”.

Una vez compuesto el esquema articulado por la CE, se ha de pasar al análisis de las principales disposiciones de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)¹⁸.

B. LEY ORGÁNICA 8/1980, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (LOFCA).

Acorde a lo dispuesto en el apéndice relativo a la Constitución, el art. 157.3 CE remitía a una ley orgánica la regulación concreta de las relaciones entre Estado y CCAA y el diseño del SFA; ley orgánica que será la LOFCA, la cual consagra la autonomía financiera de las CCAA y remarca la importancia de los Estatutos de Autonomía (EEAA).

Ésta sería sancionada por el Jefe del Estado el 22 de septiembre y aprobada en el Congreso de los Diputados con el apoyo de los dos partidos mayoritarios a escala nacional (UCD y

¹⁷ Lago Montero, J. M. (2008). Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿hacia un confederalismo fiscal insolidario? *Revista técnica tributaria*, 53.

¹⁸ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 236 de 1 de octubre de 1980, páginas 21796 a 21799). <https://www.boe.es/eli/es/lo/1980/09/22/8>

PSOE) no sin polémica como destaca (García, 1980) debido a las discrepancias con el PNV¹⁹.

Adentrándonos en el régimen jurídico, del conjunto de la LOFCA destaca la reafirmación del principio de corresponsabilidad tanto para la actuación del Estado como para las CCAA; teniendo en cuenta que las CCAA del País Vasco y Navarra no se verán afectadas por estas disposiciones al contar con un SFA propio consagrado en la CE.

Sin más dilación hemos de introducir los preceptos más relevantes para nuestro análisis en la forma que fueron aprobados primigeniamente (las modificaciones se plasmarán durante los diferentes puntos del presente estudio), comenzando por el art. 6 LOFCA al introducir los principios financieros y los recursos de las CCAA en apartados ulteriores:

“Uno. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Dos. Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado (...) mismas. Tres. Los tributos (...) Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. (...) futuro. Cuatro. Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imposables gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas”.

Tras reproducir los aspectos del precepto con más relevancia para el presente estudio, resulta adecuado seguir la línea propuesta por (Sánchez Sánchez, 2018) y analizar los dos primeros apartados del precepto citado de forma conjunta. De este modo, a la vez de fijar límites a los impuestos propios autonómicos (respeto a la CE y a las leyes y evitación de la doble imposición) se consagran los principios de territorialidad, libre circulación de personas y jerarquía normativa²⁰.

Con anterioridad a abandonar este precepto cabe aludir a la (STC 4/2019, de 17 de enero, 2019)²¹ en relación al art. 6.3 LOFCA, nacida de un recurso de inconstitucionalidad presentado por Presidencia del Gobierno contra la Ley 14/2015, de 21 de julio, del

¹⁹ García, S. (24 de Junio de 1980). *El País*. Recuperado el 1 de Marzo de 2022, de La ley de Financiación de las Autonomías será aprobada con acuerdo entre UCD y PSOE: https://elpais.com/diario/1980/06/24/espana/330645624_850215.html

²⁰ Sánchez, E. M. (2018). Financiación autonómica: encaje del impuesto catalán sobre bebidas azucaradas envasadas en el ámbito internacional. *Quincena Fiscal*, 23.

²¹ STC 4/2019, de 17 de enero, Impuesto catalán sobre las viviendas vacías (Tribunal Constitucional 17 de Enero de 2019).

impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012²².

Ante la imposibilidad de abordar en detalle el asunto, destaca en la línea seguida por (Urbano Sánchez, 2019) que el precepto citado veta a las CCAA la posibilidad de establecimiento de tributos donde coincidan hechos imponible con los gravados por tributos locales, aludiendo al “hecho imponible” y no genéricamente a la “materia imponible”.

Prosiguiendo, el art. 9 LOFCA añade un nuevo límite a los impuestos creados por las CCAA al vetarles los siguientes comportamientos: *“a) No podrán sujetarse elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma. b) No podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo. c) No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de Empresas y capitales dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el artículo segundo, uno, a), ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades”*.

Puesto que los límites a la potestad tributaria de las CCAA gozan de tal relevancia como para merecer un estudio individualizado, en este punto simplemente se ha de remarcar la postura de algunos autores como (Guervós Maíllo M. Á., 2006), quienes defienden que el espíritu de este precepto pasa por circunscribir las decisiones fiscales de las CCAA a sus respectivos territorios y así evitar disonancias y colisiones entre CCAA²³.

Asimismo, el art. 12.1 LOFCA dispone que: *“Uno. Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio”*.

Una vez leída la anterior disposición normativa se concluye que los tributos autonómicos propios han tratado de regularse de forma minuciosa por el legislador, buscando establecer una serie de límites tasados con la finalidad de limitarlos.

²² Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012 (BOE núm. 195, de 15 de agosto de 2015, páginas 4437 a 74445). <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2015/07/21/14>

²³ Guervós Maíllo, M. (2006). Los impuestos propios de las comunidades autónomas. *Anuario del Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo*, 425.

También cobra relevancia para el estudio el art. 13 LOFCA, el cual junto a disponer que las CCAA gozan de una serie de participaciones en tributos no cedidos se complementará años después con la introducción del Fondo de Suficiencia Global (FSG) y sus principios axiológicos, el cual se abordará en líneas ulteriores.

Unido a los anteriores aparece el art. 15 LOFCA al establecer la igualdad de todos los ciudadanos en lo relativo a los servicios públicos fundamentales, apreciando que el Fondo de Garantía de Servicios Públicos se formulará en una reforma ulterior: *“Uno. El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. Dos. Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos once y trece de la presente Ley Orgánica, no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo ciento cincuenta y ocho, uno, de la Constitución”*.

Finalizando, el art. 17 LOFCA se ocupa de establecer el marco competencial de las CCAA, marcando las siguientes materias: *“a) La elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos. b) El establecimiento y la modificación, de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, así como de sus elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria. c) El establecimiento y la modificación de los recargos sobre los impuestos del Estado. d) Las operaciones de crédito concertadas por la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo establecido en el artículo quince de la presente Ley. e) El régimen jurídico del patrimonio de las Comunidades Autónomas en el marco de la legislación básica del Estado. f) Los Reglamentos Generales de sus propios tributos. g) Las demás funciones o competencias que le atribuyan las Leyes”*.

Por último, el art. 21 LOFCA trata de homogeneizar los Presupuestos Generales del Estado y los Presupuestos de las CCAA al disponer su idéntica periodicidad, la prórroga automática en caso de falta de acuerdo y el establecimiento de “criterios homogéneos” de realización.

Con anterioridad a adentrarnos en el análisis de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)²⁴, cabe reseñar alguna de las sucesivas reformas que han incidido en la presente LOFCA puesto que a partir del año

²⁴ Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (BOE núm. 313 de 31 de diciembre de 2001, páginas 50377 a 50383). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2001/12/27/7>

1986 se hicieron necesarios sucesivos cambios con la progresiva cesión de competencias a las CCAA y la consecuente financiación necesaria para sufragarlas.

Esto es, la vigencia de la LOFCA se agotaría con el traspaso competencial a las CCAA o bien con el transcurso de seis años a partir de la vigencia del EEAA preceptivo. Ahora bien, la reforma sustancial de la LOFCA no arribó hasta el año 2001, sino que los sucesivos Ejecutivos y Legislativos fueron introduciendo reformas paulatinas en la ley referida.

Así, un cambio destacable según (Gómez de la Torre del Arco, 2010) estribó en la supresión del Impuesto de Lujo, el cual *“era el impuesto cedido a las CCAA de mayor importancia recaudatoria. La supresión de este impuesto junto a la entrada en vigor el IVA, fueron las razones económicas y legales para la revisión del sistema”* (Gómez de la Torre del Arco, 2010)²⁵.

Unido al anterior, la gran modificación hasta el año 2001 de la LOFCA recayó en la introducción del tributo compartido en el IRPF como nuevo instrumento financiero y la creación de la tarifa autonómica en el mencionado precepto a partir de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas²⁶.

Retomando de nuevo las tesis de la última autora citada, esta reforma introdujo un instrumento basado en que las Administraciones Estatal y Autonómicas compartiesen un tributo con idéntica estructura base y capacidad normativa. De esta forma (Gómez de la Torre del Arco, 2010) afirma:

*“Se adoptan dos medidas: en primer lugar, se amplía el ámbito de cesión a una parte del IRPF, concretamente al 30%, y en segundo lugar, se atribuye a las CCAA ciertas competencias normativas sobre los tributos cedidos, incluyendo la parte mencionada del IRPF”*²⁷.

²⁵ Gómez de la Torre del Arco, M. (2010). Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 341.

²⁶ Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 313 de 28 de diciembre de 1996, páginas 38648 a 38652). <https://www.boe.es/eli/es/lo/1996/12/27/3>

²⁷ Gómez de la Torre del Arco, M. (2010). Las etapas ..., op., cit., 345.

C. LEY ORGÁNICA 7/2001, DE 27 DE DICIEMBRE Y LEY 21/2001, DE 27 DE DICIEMBRE.

Dentro de este entramado que conforma el SFA cobra gran relevancia el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA (CPFF) introducido por el art. 3 LOFCA, cuya función estriba en labores de coordinación financiera entre los dos integrantes del SFA.

La alusión a este órgano realizada en el párrafo precedente cobra relevancia en opinión de (García Díaz, 2002) con motivo de que tras numerosos acuerdos del mismo (véase el del año 1996) el Acuerdo de 27 de julio de 2001²⁸ fue suscrito por todas las CCAA de régimen común²⁹.

Arribados a este punto y expresando la finalidad de no excedernos sobremanera, en este apartado se reflejará cómo se llegó al Acuerdo y se realizará un resumen de sus aspectos más destacados.

Comenzando por la situación en la que se arriba al referido Acuerdo, durante el quinquenio 1997 a 2001 continúa el trasvase de competencias del Estado a las CCAA y se articulan numerosas reformas sobre el SFA, apreciando la necesidad de apuntalar el principio de corresponsabilidad fiscal junto a solucionar las deficiencias detectadas en el SFA y por ello se explica la presente reforma,

Ahora bien, el Acuerdo de 2001 tomado por el CPFF fue plasmado en la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, siendo la primera ocasión en la que un Acuerdo del CPFF se plasma en un soporte legal.

Así las cosas, los principales aspectos sobre los que recae la reforma serán los apuntados en las líneas posteriores. En primer lugar, (Illán Monreal, Sempere Flores, & Egea Díaz, 2007) destacan que se ha logrado la integración en el SFA de la financiación de los gastos sanitarios, los servicios sociales³⁰.

Segundo, se ha procedido a mutar las fórmulas de cálculo de coste y pago de los servicios. Esto es, acorde a (García Díaz, 2002) tras integrar todo el marco competencial se calcula

²⁸ Acuerdo 2/2001, de 27 de julio, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. (BOE de 31 de diciembre de 2001, TÍTULO I de la Ley 21/2001 de 27 de diciembre). <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Acu%20201Sist%20Financiacion%20CCAA%20Reg%20Comun.pdf>

²⁹ García Díaz, M. Á. (2002). *La financiación autonómica de régimen común*. Albacete: Confederación Sindical de CC.OO. 81.

³⁰ Illán Monreal, J. A., Sempere Flores, A. J., & Egea Díaz, N. (2007). *Financiación Autonómica a partir de 2001. XIV Encuentro de Economía Pública: políticas públicas y reformas fiscales*. Santander.

el gasto total que ha de ser financiado y la fórmula de financiación, procediendo posteriormente al reparto entre CCAA³¹.

Finalmente, se han introducido modificaciones en los medios de financiación de los servicios apuntados. Junto a la dotación de recursos a las CCAA mediante los tributos cedidos, la participación en tributos estatales y la tarifa autonómica del IRPF se potencia el Fondo de Suficiencia.

Esta disposición normativa se complementa con 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 Autonomía³².

Debido a que el asunto de los tributos cedidos se abordará con mayor atención en apartados ulteriores, en estos momentos únicamente destacaremos dos aspectos de la normativa aludida: Impuesto sobre el Patrimonio (IP) e Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD).

Por un lado, acorde a la doctrina de (Alfonso Galán, 2006) con respecto al IP se aprecia un incremento de las competencias normativas de las CCAA, destacando las deducciones y bonificaciones sobre la cuota³³.

Por otro lado, en lo relativo al ISD se aprecia el mismo sentido de la Ley a la hora de aumentar la capacidad normativa, permitiendo a las CCAA “*reducir considerablemente el gravamen por este impuesto a través del ejercicio de sus potestades normativas, llegando incluso a su anulación, como ha ocurrido en otros Estados*”³⁴.

³¹ García Díaz, M. Á. (2002). *La financiación...*, op., cit., 84.

³² 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 (BOE núm. 313 de 31 de diciembre de 2001, páginas 50383 a 50419). <https://www.boe.es/eli/es/l/2001/12/27/21>

³³ Alfonso Galán, R. M. (2006). La cesión de los impuestos sobre el patrimonio y sucesiones y donaciones en la Ley 21/2001 de cesión de tributos del estado a las CC.AA. *Anuario del Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo*, 403.

³⁴ Alfonso Galán, R. M. (2006). La cesión ..., op., cit., 416.

D. LEY ORGÁNICA 3/2009, DE 18 DE DICIEMBRE Y REFERENCIA A LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA (LOEPSF).

Se ha de comenzar realizando mención al Acuerdo 6/2009 del CPFF tomado en su reunión del 15 de julio de 2009³⁵, puesto que la reformulación del SFA exigía una serie de medidas legislativas tales como la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas³⁶. En este sentido, diversos autores destacan aspectos objeto de reforma, si bien debido a la falta de espacio y buscando evitar una excesiva demora se ha de centrar la exposición en dos: CPFF y refuerzo de la corresponsabilidad.

Adentrándonos en el CPFF, éste recibe la misión de velar por la coordinación entre las Haciendas autonómicas y la estatal, y en virtud de la reforma de la LOFCA introducida en los párrafos precedentes, (Calvo Vérguez, 2011) dictamina que se ha intentado concretar el principio de lealtad institucional con la finalidad de permitir el análisis quinquenal del impacto de las medidas de las mencionadas Haciendas en el seno del CPFF³⁷.

Apreciando con esta reforma una finalidad de refuerzo de la coordinación entre Haciendas basada en la lealtad y confianza mutuas a través de un órgano conformado por los representantes del Estado y de cada CCAA.

En segundo lugar, en cuanto al refuerzo de la corresponsabilidad del Estado y las CCAA, (Fiscal-impuestos, s.f.) destaca que se aumentan los porcentajes sobre los tributos cedidos y que, los tributos establecidos por las CCAA no podrán invadir hechos imposables ya gravados por tributos estatales a la vez que se obliga al Estado a determinar medidas de compensación de establecer tributos que afecten a hechos imposables gravados por tributos autonómicos³⁸.

³⁵ Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonómica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación%20C3%B3n.pdf

³⁶ Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 305 de 19 de diciembre de 2009, páginas 107077 a 107085). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2009/12/18/3>

³⁷ Calvo Vérguez, J. (2011). El Consejo de Política Fiscal y Financiera en el nuevo modelo de Financiación Autonómica. *Crónica tributaria* (139), 11.

³⁸ Fiscal-impuestos. (s.f.). *Fiscal-impuestos*. Recuperado el 15 de Marzo de 2022, de El nuevo marco normativo de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común: <https://www.fiscal-impuestos.com/nuevo-marco-normativo-financiacion-comunidades-autonomas-regimen-comun01.html>

Prosiguiendo, en el año 2012 con el objetivo de apuntalar la disciplina fiscal se promulga la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)³⁹. Hemos de tomar para nuestro estudio el art. 8 LOEPSF, precepto cuya misión pasa por reforzar a ambos actores del SFA mediante una nueva formulación de la responsabilidad, no habiendo ninguna institución de asumir los compromisos de otra con la excepción de las garantías financieras mutuas en casos de cofinanciación de políticas públicas.

Con anterioridad a abandonar el presente epígrafe se ha de advertir que en la actualidad el SFA se regula en detalle en 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 tributarias⁴⁰.

Sin embargo, resulta de mayor utilidad no entrar en detalle en ella en estos momentos con motivo de que a lo largo del presente TFG se analizará de forma pormenorizada, véase los recursos financieros de las CCAA o las limitaciones de éstas.

E. PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL SISTEMA.

Arribados a este punto, resulta conveniente recapitular los principios que inspiran y rigen el SFA, teniendo en cuenta que el Capítulo I de la LOFCA los enuncia a lo largo de distintos preceptos. Tomando la información brindada por (Wolters Kluwer, s.f), podemos sistematizarlos de la siguiente forma:

- a) *“El sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas deberá establecerse de forma que **no pueda implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español.**”*
- b) *La garantía del **equilibrio económico corresponde al Estado**, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.*

³⁹ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE núm. 103 de 30 de abril de 2012, páginas 2653 a 32675). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con>

⁴⁰ 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 (BOE núm. 305 de 19 de diciembre de 2009, páginas 107086 a 107155). <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/12/18/22>

- c) *La garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, independientemente de la Comunidad Autónoma de residencia.*
- d) *La corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y el Estado en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos públicos.*
- e) *La solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones.*
- f) *La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas” (Wolters Kluwer, s.f)⁴¹.*

Una vez apuntados, merecen ser apuntados con finalidad aclaratoria al vertebrar el asunto del presente TFG los principios de equilibrio económico a cargo del Estado, el principio de solidaridad y suficiencia de recursos. Asimismo, diversos autores que aparecerán en las líneas posteriores destacan otras dos nociones vertebradoras del SFA: principios de competencia y autonomía y principio de proporcionalidad.

Adentrándonos en la garantía del equilibrio económico a cargo del Estado, se han de rescatar las tesis de (Beteta Barreda, 2015), autor que afirma que este principio se realiza a partir de la política económica general respetando en todo caso los arts. 40, 131 y 138 CE⁴².

Preceptos que facultan al Estado central a adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. Continuando, los principios de solidaridad y suficiencia de recursos, acorde a distintas visiones como la de (Espasa, 2014), pueden englobarse bajo la etiqueta del principio de equidad (equidad vertical y horizontal, respectivamente)⁴³.

Así las cosas, cabe concluir que acorde al principio de suficiencia el SFA ha de proporcionar a los entes autonómicos recursos suficientes y adecuados que permitan sufragar los gastos asumidos acorde a sus EEAA. Por su parte, el principio de solidaridad garantiza que las diferentes CCAA a pesar de sus diferencias estén en condiciones de

⁴¹ Wolters Kluwer. (s.f). Financiación... op., cit.

⁴² Beteta Barreda, A. (2015). La financiación de las comunidades autónomas y la reforma fiscal. *Economistas* (145), 62.

⁴³ Espasa, M. (2014). *La financiación autonómica: una historia interminable*. Recuperado el 16 de Marzo de 2022, de Universidad de Alicante: <https://web.ua.es/es/dmcte/documentos/qmetwp1502.pdf>, 3.

prestar idénticos o similares servicios públicos a sus ciudadanos, junto a que exijan esfuerzos fiscales similares a sus ciudadanos.

Además, este principio implica que ante los previsibles desequilibrios horizontales se prevean mecanismos niveladores del sistema, los cuales se analizarán en el apéndice relativo a los diferentes Fondos contemplados por las leyes reguladoras del SFA.

Con la finalidad de cerrar este apartado obligatoriamente se habrá de realizar una mención a los principios de autonomía y competencia, los cuales cobrarán gran relevancia en lo relativo a los recursos con los que cuentan las CCAA para sufragar los gastos derivados de las competencias asumidas; conectando de este modo el principio de suficiencia de recursos con los ejes axiológicos apuntados.

A este respecto, cabe resaltar la postura de (Pérez Zúñiga J. M., 2018) en lo relativo a que el principio de competencia garantiza la arquitectura del SFA, puesto que evita duplicidades e ineficiencia en la asignación de recursos cuando “*la CE establece una serie de materias exclusivas para cada nivel de gobierno y una serie de competencias concurrentes*”,⁴⁴ a lo que se une la necesidad de garantizar la autonomía preceptiva para ejercitar plenamente las competencias.

3. RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Es menester comenzar este apartado enumerando las fuentes de ingresos recogidas en las fuentes legislativas reguladoras del SFA, concretamente se comenzará introduciendo los arts. 157 CE y 4 LOFCA.

Por un lado, el art. 157 CE relata los recursos que nutren a las CCAA: “*a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado. e) El producto de las operaciones de crédito*”. Por otro lado, el art. 4.1 LOFCA añade a los anteriores tras la reforma del año 2009: “*d) La participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos*

⁴⁴ Pérez Zúñiga, J. M. (2018). Financiación autonómica y reforma constitucional. *Crónica Tributaria* (169), 109.

Fundamentales; h) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia; i) Sus propios precios públicos”.

Asimismo, el segundo párrafo del precepto citado estipula que: “En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de: a) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley. b) Las transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución”.

De este modo, las líneas posteriores se dedicarán a relatar los recursos que nutren las arcas autonómicas, conjugando las diferentes fuentes normativas con opiniones doctrinales, resultando adecuado remitirnos al Anexo II para observar más ampliamente las cantidades de la última liquidación del SFA (año 2019) aportadas por el (MH, s.f.)⁴⁵.

Con anterioridad a abandonar esta introducción, cabe realizar una breve mención a los rendimientos patrimoniales de su patrimonio e ingresos junto al producto de las operaciones de crédito, puesto que por su escasa importancia dentro del sistema y el espacio ceñido del presente TFG no podrán ser abordados extensamente.

A. TRIBUTOS CEDIDOS, RECARGOS Y PARTICIPACIONES.

Desarrollando lo dispuesto por la CE y por la LOFCA, la Ley 22/2009 dedica buena parte de su articulado a reglar los ingresos que titulan este subapartado del presente TFG, los cuales se agrupan dentro de un mismo grupo con motivo de provenir directamente de la Hacienda estatal.

Comenzando el recorrido por el análisis de los **tributos cedidos**, el art. 25 de la Ley 22/2009 los enumera en forma de lista: IRPF, IP, ISD, ITPOSAJD, Tributos sobre el Juego, IVA, Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, Impuesto sobre Productos Intermedios, Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las Labores del Tabaco, Impuesto sobre la Electricidad, IIEE sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre las

⁴⁵ MH. (s.f.). *Portal institucional del Ministerio de Hacienda*. Recuperado el 15 de Febrero de 2022, de Informes sobre la financiación definitiva de las comunidades autónomas a través del sistema de financiación: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos; otorgando según (de la Fuente, 2021) unos ingresos en entregas a cuenta de 95.549 millones de euros⁴⁶.

Contemplada la lista enumerativa, será momento de introducir un concepto de tributo cedido, que acorde al art. 10.1 LOFCA será aquel tributo regulado y establecido por el Estado cuyo producto recalará en la CCAA. Asimismo, el tercer apartado del precepto citado dispone lo que sigue: *“La cesión de tributos por el Estado a que se refiere el apartado anterior podrá hacerse total o parcialmente. La cesión será total si se hubiese cedido la recaudación correspondiente a la totalidad de los hechos imposables contemplados en el tributo de que se trate. La cesión será parcial si se hubiese cedido la de alguno o algunos de los mencionados hechos imposables, o parte de la recaudación correspondiente a un tributo. En ambos casos, la cesión podrá comprender competencias normativas en los términos que determine la Ley que regule la cesión de tributos”*.

Dentro de éstos se pone de manifiesto el aumento de competencias asumido por las CCAA a lo largo de la vida del SFA, dado que en palabras de (Calvo Ortega, 2015) se ha avanzado constantemente hasta la última reforma del SFA datada del año 2009, la cual constituye “un nuevo avance en relación con el principio de autonomía y corresponsabilidad vía establecimiento de los tributos compartidos, y en definitiva, de una financiación autonómica compartida” (Calvo Ortega, 2015)⁴⁷.

Y en este avance en las cesiones tributarias en virtud del pensamiento de (Sánchez López, 2019) ha mutado la naturaleza de los tributos cedidos, pasando de dotar a las CCAA de competencias de gestión únicamente a brindarles un paquete competencial que busca reforzar la corresponsabilidad⁴⁸.

De este modo, acorde al SFA vigente las CCAA pueden asumir y asumen competencias normativas y competencias de aplicación y revisión sobre los tributos cedidos. Por ejemplo, respecto del IRPF las CCAA gozan de competencias normativas sobre los mínimos personales y familiares, la escala autonómica y sobre deducciones (autonómicas y vivienda familiar); si bien con respecto al IVA las CCAA no gozan de capacidad normativa ni de gestión.

Ello no obstante, las cesiones a favor de las CCAA no en todos los casos irán acompañadas de competencia normativa, por lo que cobrarán gran relevancia los contornos brindados por el TC a la hora del establecimiento de los tributos cedidos. De

⁴⁶ de la Fuente, Á. (2021). La financiación autonómica en 2020: una primera aproximación y una propuesta de cara a 2021. *FEDEA, Estudios de Economía Española*, 3.

⁴⁷ Calvo Ortega, R. (2015). *Crisis de la financiación autonómica*. Pamplona: Aranzadi, 26.

⁴⁸ Sánchez López, M. E. (2019). Reflexiones acerca..., op., cit., 59.

este modo, acorde a las tesis de (Ramos Prieto, 2012)⁴⁹ y a numerosos pronunciamientos del TC como las (STC 192/2000, de 13 de julio, 2000) o (STC 16/2003, de 30 de enero, 2003) la cesión no desvirtúa el carácter de estatal de los tributos ni significa el no retorno definitivo al Estado del porcentaje recaudatorio, no perdiendo tampoco la titularidad a pesar de la cesión.⁵⁰

Por último, han de reflejarse los porcentajes de cesión de recaudación contemplados por la legalidad vigente: 100% sobre IP, ISD, ITPOSAJD, Tributos sobre el Juego IIEE sobre Determinados Medios de Transporte; 50% sobre IRPF, IVA, IIEE de Fabricación e Impuesto sobre Hidrocarburos.

Para finalizar este ingreso, cabe realizar una mención a los tributos cedidos a la CCAA de Castilla y León, habiendo de introducir el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos⁵¹. Así, la CCAA de Castilla y León gestiona directamente el ISD, el ITPOSAJD y los Tributos sobre el Juego; compartiendo con la AEAT la gestión del IP y recibiendo un porcentaje variable de la recaudación del resto de tributos apuntados en el párrafo anterior.

Siendo momento de introducir los **recargos tributarios**, cabe resaltar la noción de (Lago Montero, 2010) cuando afirma que gozan de gran relevancia para comprender la naturaleza de los tributos cedidos⁵². Ahora bien, el art. 12 LOFCA no aclara qué hemos de entender por recargos, sino que únicamente se dispone que no caben en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y que en el IVA e IIEE únicamente cabrán en caso de que las CCAA asuman competencias normativas sobre los tipos de gravamen.

Finalmente hemos de detenernos en las **participaciones**, las cuales acorde a numerosos autores constituyen la primera fuente de ingresos a las CCAA sobre la que giraría el SFA y son independientes de los previamente expuestos. Así las cosas, según (Ramos Prieto,

⁴⁹ Ramos Prieto, J. (2012). *El sistema...*, op., cit., 97.

⁵⁰ STC 192/2000, de 13 de julio (Tribunal Constitucional 13 de Julio de 2000) y STC 16/2003, de 30 de enero (Tribunal 30 de Enero de 2003), entre otras.

⁵¹ Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos (BOCYL núm. 180 de 18 de septiembre de 2013, páginas 63424 a 63475). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOCL-h-2013-90254>

⁵² Lago Montero, J. M. (2010). La cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. En J. M. Lago Montero, R. M. Alfonso Galán, I. Gil Rodríguez, & M. Á. Guervós Mañllo, *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas* (págs. 158-166). Madrid: Dykinson, S.L.

2012) estas participaciones se vinculan al rendimiento global en el conjunto del Estado español producido por los tributos no cedidos y los parcialmente cedidos, articulándose estos ingresos a partir de transferencias corrientes dotadas por los PGE⁵³.

B. TRANSFERENCIAS DEL FONDO DE GARANTÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES Y MENCIÓN AL FONDO COVID-19.

Unidos a los recursos anteriores aparece el **FGSPF**, cuyas menciones legales hallamos en numerosos cuerpos legales apuntados hasta el momento. Así en primer lugar, el art. 15 LOFCA recoge el mandato del art. 158.1 CE de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, los cuales pasarán por la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales.

Ahora bien, destaca la mención del art. 9 de la Ley 22/2009 al reglar los recursos que alimentan al fondo aludido, sinterizada por (Pérez Zúñiga J. M., 2018) en los siguientes términos⁵⁴:

“Se nutre del 75% de la capacidad tributaria de las CCAA y de los recursos del Estado, entendiéndose por capacidad tributaria de las CCAA el montante de los impuestos cedidos, los que ya recogía la Ley 21/2001, con una elevación del porcentaje de cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) del 33% al 50%, del Impuesto sobre el valor Añadido (IVA) del 35% al 50% y de los Impuestos Especiales (IIEE) de Fabricación sobre la Cerveza, el vino y bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y bebidas Derivadas, Hidrocarburos y Labores del Tabaco del 40% al 58%” (Pérez Zúñiga J. M., 2018).

De este modo, resalta en primer término la finalidad del Fondo que nos atañe, que pasa por garantizar que todas las CCAA gocen de las mismas posibilidades monetarias de satisfacer a sus ciudadanos a la hora de brindarles los servicios públicos fundamentales que asumen en el reparto competencial; es decir, persigue que todos los ciudadanos reciban un suelo mínimo similar en la prestación de estos servicios con independencia de su CCAA de residencia.

⁵³ Ramos Prieto, J. (2012). *El sistema...*, op., cit., 97.

⁵⁴ Pérez Zúñiga, J. M. (2018). *Financiación autonómica...* op., cit. 114.

Sin embargo, el FGSPF presenta una segunda fuente de recursos, la cual será otorgada por recursos adicionales prestados por el Estado para finalidades específicas. Esto es, en un extremo como manifiesta (Calvo Vérguez, 2018) se sitúan los recursos destinados al refuerzo del Estado del Bienestar⁵⁵. Concretamente, el 75% se distribuirán entre las Comunidades Autónomas de régimen común en atención al peso relativo de la variación de su población ajustada entre 1999 y 2009, en relación a la variación del total de la población ajustada en las Comunidades Autónomas de régimen común, para ese mismo periodo.

En suma, el 25% que restaba se repartirá entre las CCAA en base a una serie de criterios objetivos, los cuales serán: El peso relativo de la población ajustada de cada Comunidad Autónoma en 2009, 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 Comunidades Autónomas de régimen común, el peso relativo del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación.

Ahora bien, la Ley 22/2009 apunta otra serie de recursos finalistas en atención a criterios adicionales: dispersión superior a la media con densidad de población por debajo de la media, dotación de complemento para financiar la sanidad, insularidad y otras relacionadas con el número de dependientes y la población ajustada; conminando para un mayor detalle al Anexo III, donde se recogen los datos relativos a 2019, y al Anexo IV para observar una simulación de la dotación del año 2020 realizada por (de la Fuente, 2021), que arroja un total de aproximadamente 86.000 millones de euros⁵⁶.

Con anterioridad a abandonar el análisis del presente instrumento financiero, cabe citar a (Lago Montero, 2010), quien ejemplifica las críticas doctrinales que se lanzan al afirmar que en caso de que tras la nivelación devenga una transferencia de signo positivo, la CCAA percibirá sus emolumentos; mientras que si el resultado obliga a la CCAA a realizar transferencias de nivelación posteriormente las recuperará, desvirtuando en cierta manera la naturaleza del FGSPF. Además, destaca que para Castilla y León este instrumento no resulta beneficioso con motivo de su gran superficie territorial⁵⁷.

⁵⁵ Calvo Vérguez, J. (2018). El mecanismo de nivelación en el futuro modelo de financiación autonómica. *Quincena Fiscal*, 46.

⁵⁶ de la Fuente, Á. (2021). La financiación autonómica en 2020: una primera aproximación y una propuesta de cara a 2021. *FEDEA, Estudios de Economía Española*.

⁵⁷ Lago Montero, J. M. (2010)..., op., cit., 82.

Por otro lado, y como consecuencia de la crisis provocada por el Covid-19, el Ejecutivo se vio conminado a lanzar el **Fondo Covid-19** dotado de 16.000 millones de euros vía Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento⁵⁸.

Por ende, teniendo en consideración que debido a la pandemia las arcas de las CCAA se verían diezmadas, se dedica una asignación en los PGE a brindarles crédito extraordinario en forma de transferencias directas mediante una estructura de cuatro tramos. Así, (Martínez López, 2020) los resume agrupando los dos primeros tramos (9.000 millones de euros) como finalistas para gastos sanitarios derivados del Covid-19, repartiéndose en aras de criterios sanitarios⁵⁹.

Por su parte, el tercer tramo de 2.000 millones de euros se destina a la educación y el cuarto dotado con 5.000 millones de euros persigue que las CCAA no vean minorados sus ingresos debido a la crisis económica subsiguiente a la sanitaria (habiendo de realizar una remisión al Anexo V para visualizar el reparto por CCAA).

Con respecto a este mecanismo extraordinario de financiación se han de realizar dos precisiones. En primer término, del Fondo Covid-19 no se benefician únicamente las CCAA de régimen común, sino también: Navarra, País Vasco, Ceuta y Melilla.

Segundo, la doctrina se muestra dividida con respecto a este mecanismo, puesto que como manifiesta (Martínez López, 2020) resulta adecuado por su finalidad de blindar los servicios básicos que requiere una pandemia pero divergen en su diseño y puesta en marcha⁶⁰.

C. FONDOS DE CONVERGENCIA AUTONÓMICA: FONDO DE COOPERACIÓN Y FONDO DE COMPETITIVIDAD.

Con motivo de que el SFA con los mecanismos financieros enunciados hasta el momento se ve imposibilitado para brindar a las CCAA una financiación suficiente y respetar los principios financieros enunciados en el apartado anterior, los arts. 22 a 24 Ley 22/2009 introducen los denominados FCA con la finalidad de reducir diferencias entre CCAA

⁵⁸ Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento (BOE núm. 169 de 17 de junio de 2020, páginas 40624 a 40633). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/16/22>

⁵⁹ Martínez López, D. (2020). Las finanzas autonómicas en la pandemia Covid-19. Las disfunciones se multiplican. *Hacienda Canaria*, 67.

⁶⁰ Martínez López, D. (2020). Las finanzas..., op., cit., 67.

atendiendo al criterio de financiación por habitante ajustado y lograr la igualdad y el equilibrio económico territorial; fondos que a su vez se dividen en Fondo de Cooperación y Fondo de Competitividad.

Con anterioridad a abordar cada uno de los citados de forma aislada, cabe destacar en la línea seguida por (Calvo Vérguez, 2018) en cuanto a que ambos para su reparto atienden a la población ponderada y al inverso del PIB, esto es, las CCAA que gocen de menor capacidad tributaria obtendrán más recursos, con el objetivo de “*compensar a aquellas CCAA con ingresos por habitantes menores a la media e impulsar el crecimiento de las CCAA más empobrecidas*”⁶¹.

En un extremo aparece el **Fondo de Cooperación** (art. 24 Ley 22/2009), el cual a su vez se divide en dos subfondos y en el año 2019 distribuyó un total de 2.309.739,04 miles de euros (MH, s.f.)⁶² tal y como se refleja en el anexo VI (1.200 millones en sus inicios). Éste acorde a la visión de diversos autores como (Pérez Zúñiga J. M., 2018) y (Calvo Vérguez, 2018) persigue el fin de estimular el desarrollo regional a la par de conducir a la convergencia a las CCAA atendiendo a términos de renta.

Así las cosas, su distribución se realiza basándose en la máxima de que a menor capacidad tributaria mayor dotación de recursos (población ponderada con el inverso del PIB) a las CCAA, si bien éstas han de reunir las siguientes condiciones: PIB per cápita inferior al 90% de la media, densidad de población inferior al 50% de la densidad media y crecimiento de población inferior al 90% de la media con una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las CCAA de régimen común.

Con anterioridad a pasar al siguiente Fondo, hemos de retomar la afirmación de que éste está compuesto por dos subfondos. Por un lado, un primer subfondo conformado por dos tercios del total repartido entre todas las CCAA que tengan derecho a éste en base a: “*su población relativa en relación al total de la población de las Comunidades Autónomas integrantes del fondo, ponderada por la distancia del PIB per cápita de cada Comunidad Autónoma respecto a la media* ($PFCi = Pi/Pt * \{ 1 + [(Rm - Ri) / Rm] \}$ ”). Por otro lado, el segundo subfondo (compuesto del tercio restante) será distribuido entre “*las Comunidades Autónomas que tienen un crecimiento de población inferior al 50% de la media en atención a la población total de las Comunidades Autónomas*”

⁶¹ Calvo Vérguez, J. (2018). El mecanismo..., op., cit., 58.

⁶² MH. (s.f.). Portal institucional..., op., cit.

que cumplen la citada condición” con el límite de que ninguna CCAA podrá recibir más del 40% del total del presente subfondo.

Y en otro extremo nos topamos con el **Fondo de Competitividad** (arts. 22 y 23 Ley 22/2009), dotado en 2019 con 3.890.120,53 miles de euros⁶³, realizando una remisión al Anexo VII para observar desglosado su reparto. Éste tratará de blindar la eficiencia y la equidad a la hora de financiar las necesidades ciudadanas y reducir la brecha entre CCAA.

A este Fondo de dotación enteramente estatal y reparto anual únicamente gozarán de acceso las CCAA con financiación por habitante ajustado inferior a la media, o bien aquellas con financiación por habitante ajustado inferior a la capacidad fiscal media.

En conclusión y en palabras de (Lago Montero, 2010), a éstos se les puede lanzar la crítica de que manifiestan un deficiente planteamiento del SFA, junto a que su dotación y reparto podrá ser utilizada como moneda de cambio a la hora de obtener prebendas políticas de partidos en el Parlamento⁶⁴.

D. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL, FONDOS DE FINANCIACIÓN A CCAA Y FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL.

Como se apuntará a renglón seguido, los tres recursos financieros que brindan título al presente subepígrafe se configuran como elementos de cierre del sistema, cabiendo la posibilidad de que al lector le resulte extraño analizarlos en este punto. Ahora bien, resulta conveniente cerrar el capítulo de los recursos de las CCAA con aquellos tributos que pueden considerarse directamente obtenidos por ellas. Así las cosas, es momento de introducir los siguientes mecanismos: FCI, FFCCAA y FSG.

En primer término, el **FCI** acorde a los arts. 158.2 CE y 16 LOFCA se configura como mecanismo corregidor de los desequilibrios horizontales asignado directamente por el Estado a las CCAA atendiendo al volumen de los servicios y actividades estatales asumidos y a la garantía de un suelo mínimo de prestación de servicios equivalente.

En este sentido, numerosos autores como (Martos García, 2016) o (Pérez Zúñiga J. M., 2018) destacan que se encuentra vinculado con los FEDER en base a que su finalidad

⁶³ MH. (s.f.). *Portal institucional...*, op., cit.

⁶⁴ Lago Montero, J. M. (2010)..., op., cit., 145.

estriba en permitir a las áreas menos desarrolladas el corregir los desequilibrios estructurales⁶⁵.

Segundo, el art. 10 Ley 22/2009 se ocupa de la regulación del **FSG**, mecanismo de cierre del sistema cuya función estriba en velar por el mantenimiento del equilibrio financiero entre los ingresos y necesidades de pago de las CCAA; y en la liquidación de 2019 arrojó un saldo de -39.662,61 miles de euros (como se plasma en el Anexo VIII)⁶⁶. De este modo, el precepto citado lo contextualiza como: *“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”*.

Tras esta lectura resalta que su concepto conduce a la liquidación definitiva del SFA y consecuentemente al art. 11 Ley 22/2009, contemplando que en caso de liquidación definitiva negativa en los tributos cedidos éste actuará mediante el ingreso compensatorio mediante la partida del reto de recursos y FCA, y en caso de que la diferencia negativa persista, se realizarán a las CCAA entregas a cuenta hasta la completa cancelación.

Para finalizar, la mención **FFCCAA** alude a varios instrumentos financieros reglados por el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico como consecuencia de los desajustes persistentes en el SFA y las grietas provocadas por la crisis económica de 2007, cobrando relevancia en este punto dos: FFF y FLA⁶⁷.

De esta forma y acorde a (Martínez López, 2020), el FFF trata de que las CCAA no se alejen de los objetivos de deuda pública y estabilidad presupuestaria, al igual que exigirles que sus pagos a proveedores no excedan 30 días con respecto a la normativa que regula la morosidad.

Asimismo, el FLA en base a las palabras de (Beteta Barreda, 2015) persigue *“aportar liquidez tanto a las CCAA como a las entidades locales para que pudieran hacer frente a sus obligaciones de pago en un momento de dificultad económica a cambio del*

⁶⁵ Martos García, J. J. (2016). Financiación autonómica y propuestas de reforma de la Constitución Española. *Quincena Fiscal*, 30.

⁶⁶ MH. (s.f.). *Portal institucional...*, op., cit.

⁶⁷ Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico (BOE núm. 315 de 30 de Diciembre de 2014, páginas 106660 a 106709). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2014/12/26/17/con>

cumplimiento de un conjunto de condiciones fiscales y financieras” (Beteta Barreda, 2015)⁶⁸.

E. TRIBUTOS PROPIOS. ESPECIAL MENCIÓN A CASTILLA Y LEÓN.

A lo largo del presente TFG se ha aludido en numerosas ocasiones a los **tributos propios de las CCAA**, los cuales encuentran su fundamento constitucional en los arts. 133 y 157.1 CE y desarrollo normativo en los arts. 4.1 y 6 LOFCA.

Conjugando los preceptos dictados con la doctrina, cabe resaltar la definición de éstos que brinda (Guervós Maíllo M. Á., 2006): *“Tributo creado por ley autonómica, gestionado por administración autonómica y destinado su producto al presupuesto autonómico, en el conjunto del SFA. Las CCAA monopolizan el poder tributario sobre este recurso, correspondiendo a ellas tanto la potestad normativa, como la potestad administrativa o de gestión, así como el producto de la recaudación obtenida”* (Guervós Maíllo M. , 2006)⁶⁹.

En suma, los sectores doctrinales destacan que la posibilidad brindada a las CCAA constituye una de las más palpables demostraciones de la autonomía financiera de las que gozan estos entes territoriales. Es decir, las CCAA sobre éstos gozarán de competencias normativas, de gestión y sobre el producto de lo recaudado; estando obligadas a la hora de crear estos tributos a respetar una serie de límites constitucionales, legales y jurisprudenciales, límites que se abordarán en este momento de forma esquemática con motivo de dedicar un apéndice del presente TFG a esta cuestión.

Por ende, las CCAA a la hora de plantear el establecimiento de tributos propios se advierte que se encuentran ceñidas a límites más estrictos que el legislador estatal, habiendo de: evitar la doble imposición con tributos estatales (no recaer sobre hechos imposables ya gravados por la Hacienda Estatal), no limitar la libre circulación de personas y mercancías por territorio español ni gravar capacidad económica situada fuera de sus respectivos territorios.

⁶⁸ Beteta Barreda, A. (2015). La financiación... op., cit. 63.

⁶⁹ Guervós Maíllo, M. Á. (2006). Los impuestos propios de las comunidades autónomas. *Anuario del Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo*(23), 423.

En este punto resalta que a las CCAA se les permita el establecimiento de tributos con finalidad extrafiscal junto a la obligación de abstenerse de gravar hechos impositivos gravados por tributos estatales, límite que será el que más condiciona el poder tributario de las CCAA y aun así la práctica totalidad de las CCAA de régimen común que integran el SFA han introducido figuras de esta naturaleza.

Asimismo, distintos pronunciamientos del TC, véase la (STC 37/1987, de 26 de marzo, 1987)⁷⁰, y sectores doctrinales como el encabezado por (Lago Montero, 2000)⁷¹ toman estos límites e interpretan que existe un principio de preferencia estatal a la hora de fijar los hechos impositivos buscando garantizar la unidad fiscal estatal.

Ahora bien, estos tributos han sido duramente criticados por parte de las académicas y académicos, resumiendo esta noción (Sánchez López, 2019), quien defiende que no hallamos un sistema impositivo autonómico debido fundamentalmente al silencio de la CE y que tienen una virtualidad escasa⁷².

Continuando, se advierte la existencia de 78 impuestos propios autonómicos, habiendo algunos sido declarados inconstitucionales por el TC como plasma el paradigma aludido del Impuesto sobre viviendas vacías lanzado por la Generalitat de Cataluña. Aterrizando en nuestros aledaños, la CCAA de **Castilla y León** se ha centrado en gravar conductas relacionadas con el medio ambiente.

Esto es, regulados por el Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre Castilla y León ostenta dos tributos propios: Impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos, por las centrales nucleares y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión e Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos.

El primero se configura con tres hechos impositivos, mientras que el segundo encuentra como hecho imponible el depósito en vertederos situados en la CCAA de Castilla y León, recaudando por ambos en 2020 la cantidad de 52.773,85 miles de euros (Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, 2022)⁷³.

⁷⁰ STC 37/1987, de 26 de marzo (Tribunal Constitucional 26 de Marzo de 1987).

⁷¹ Lago Montero, J. M. (2000). El poder tributario de las Comunidades Autónomas. Pamplona: Aranzadi, 47.

⁷² Sánchez López, M. E. (2019). Reflexiones acerca..., op., cit., 56.

⁷³ Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. (5 de Enero de 2022). *COVID-19: Medidas Tributarias*. Recuperado el 2 de Abril de 2022, de https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=360_COVID-19_Medidas_Tributarias&modo=2

A juicio de quien escribe, una forma adecuada de valorar estos polémicos tributos consiste en acudir al Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria de 2022 realizado por el (Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, 2022). En éste los expertos plasman su escasa importancia esgrimiendo que aportan menos de un 2% a las arcas de las CCAA fruto que la creación de tributos propios no ha sido simétrica entre todas las CCAA al coexistir novedosas figuras tributarias con otras que han suscitado debates debido a colisionar con tributos estatales⁷⁴.

4. PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE MEJORA.

Tras haber relatado la arquitectura del SFA formada por sus normas reguladoras y las figuras financieras apuntadas en las anteriores líneas cabe adentrarnos en el funcionamiento del mismo, puesto que desde con su inicio en el año 1980 y con sus sucesivas reformas ha tenido que hacer frente a numerosos problemas de funcionamiento e incipientes críticas.

De este modo, en el presente epígrafe se abordarán los problemas más repetidos por los sectores doctrinales, siguiendo las propuestas de mejora del Informe de la (Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017)⁷⁵ y finalizando con el apunte de toda otra serie de propuestas recogidas por la doctrina y no contempladas en el aludido Informe.

A. PROBLEMAS Y RETOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Se ha de comenzar el presente subepígrafe afirmando en la línea seguida por (Lago Peñas, 2019) que la autonomía tributaria constituye uno de los requisitos fundamentales en todo proceso de descentralización y que acorde a diversas estimaciones, destacando las de la

⁷⁴ Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria. (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid. 94.

⁷⁵ Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. (2017). *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Madrid.

OCDE sobre el grado de descentralización tributaria efectiva, España goza de un alto grado de autonomía financiera⁷⁶.

No obstante, pese a la consecución de este objetivo por el SFA, en la actualidad persisten numerosos problemas en el funcionamiento del mismo. Por ende, a continuación se relatarán las numerosas trabas que afronta el SFA, las cuales habría que abordar de forma urgente, si bien como se introducirá en unas líneas resulta complicado debido al poco grado de compromiso de las fuerzas políticas.

De este modo, una aproximación a toda la problemática existente puede extraerse de la reseña realizada por (Sérvulo González, 2016) sobre los Congresos de Financiación Autonómica organizados por FEDEA y la Fundación Olof Palme: “*simplificar el sistema, reducir el nivel de desigualdad entre, dotar a las comunidades de un mayor control sobre sus ingresos y crear un mecanismo que asegure que se mantiene un cierto equilibrio en el reparto vertical de recursos entre administraciones*”⁷⁷. Enunciado de otro modo, los principales problemas que aquejan al SFA serán los que siguen: falta de responsabilidad fiscal, desequilibrios verticales y horizontales e insuficiencia de recursos.

En primer lugar, se advierte que la **falta de responsabilidad fiscal** dado que a pesar de todos los instrumentos financieros analizados en el presente TFG no existe una equivalencia entre los gastos e ingresos entre el Estado y las CCAA, provocando este desequilibrio en palabras de (Espasa, 2014) una falta de fiscalización por los ciudadanos y como consecuencia un lastre de ineficiencia en el gasto público⁷⁸.

Por tanto, la ausencia de responsabilidad fiscal deriva en que los entes regionales no rindan cuentas aduciendo una insuficiente autonomía financiera y tributaria mientras que el Estado central no se muestra dispuesto a elevar el grado de autonomía. Como consecuencia, en el actual SFA se brinda a las CCAA una muy alta autonomía por el lado del gasto pero numerosas trabas en lo relativo a los ingresos.

Para contrastar esta afirmación es menester nuevamente remitirse a las tesis de (Espasa, 2014), autora que advierte que la configuración del SFA conlleva que las CCAA únicamente retengan una cuarta parte (25%) de sus recursos tributarios para cubrir sus

⁷⁶ Lago Peñas, S. (2019). La descentralización tributaria en España: avances significativos, retos pendientes. *Cuadernos de Información Económica*, 45-52.

⁷⁷ Sérvulo González, J. (3 de Mayo de 2016). Cómo reformar la financiación de las comunidades: estos son los problemas que todos señalan. *El País*. Recuperado el 10 de Mayo de 2022, de https://elpais.com/economia/2016/05/03/actualidad/1462288208_326738.html

⁷⁸ Espasa, M. (2014). *La financiación...*, op., cit., 9.

necesidades de gasto mientras que aportan el 75% restante al FGSPF, el cual se reparte entre las CCAA acorde a la forma descrita con anterioridad; deviniendo que en las CCAA únicamente se financian con el 20% de sus ingresos tributarios.

Ante esta situación las CCAA se ven obligadas a acudir a las transferencias estatales para cubrir los gastos derivados de las competencias asumidas o a poner en marcha políticas de austeridad. Ahora bien, la primera posibilidad conlleva el riesgo de que se implante un peligroso precedente de solicitar ayuda financiera al Estado para evitar que sus ciudadanos no puedan acceder al mismo nivel de servicios públicos que en el resto de las CCAA.

La ausencia de corresponsabilidad fiscal también es provocada por otros factores como la imposibilidad de las CCAA de acudir a los mercados financieros fruto de la crisis económica de 2008 y conlleva otras perniciosas consecuencias, tales como la baja disciplina presupuestaria. Esto es, el recurso a las transferencias puede provocar que las CCAA multipliquen exponencialmente sus gastos con motivo de que ante su insuficiencia presupuestaria serán sufragados por el Estado.

Continuando, el segundo gran problema guarda relación con el anterior, correspondiéndose con la **falta de recursos de las CCAA**. En este sentido, (Pérez Zúñiga J. M., 2018) advierte que la cesión de figuras tributarias a los entes regionales no colma sus necesidades de gasto, reflejándose en la constante reclamación de recursos por parte de las mismas al Estado para aliviar los perpetuos desequilibrios entre CCAA.

Si bien es cierto que estos desequilibrios están relacionados en gran medida por la asunción de competencias que se han concatenado desde la implantación del Estado autonómico y la solicitud por parte de algunas CCAA de más campos de acción, las respuestas por parte del Gobierno Central como la creación de los distintos Fondos no han logrado solventar el problema de déficit de las CCAA.

Esta insuficiencia financiera también se ve acrecentada por los límites a la creación de tributos propios y teniendo en cuenta que este asunto es mencionado en la pág. 31 del presente TFG únicamente cabe añadir que la doctrina constitucional reflejada en la (STC 84/2020, de 15 de julio, 2020)⁷⁹ y como menciona (Renieblas Dorado, 2020), afirma que

⁷⁹ STC 84/2020, de 15 de julio, 84/2020 (Tribunal Constitucional 15 de Julio de 2020).

el SFA ha de garantizar la suficiencia financiera de las CCAA y éstas han de gozar de su propia competencia en materia de tributos⁸⁰.

En tercer término, la tercera gran deficiencia del actual SFA estriba en la existencia de **desequilibrios verticales y horizontales**, los cuales (Bosch, 2009) define de la siguiente forma:

- a) *“Verticales. Tienen lugar cuando para el conjunto de las unidades de un nivel subcentral de gobierno existe un desequilibrio entre sus necesidades de gasto agregadas y su capacidad fiscal agregada (capacidad para generar ingresos tributarios).*
- b) *Horizontales. Desequilibrios fiscales entre las unidades de un mismo nivel de gobierno, a causa de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto”* (Bosch, 2009)⁸¹.

Por un lado, los desequilibrios verticales aparecen debido a desajustes entre la distribución de gastos e ingresos entre el Estado y las CCAA y provocan que las segundas sean incapaces de hacer frente a los gastos estimados. En este sentido, (Espasa, 2014) advierte que en los primeros años de vida del actual SFA (entre 2009 y 2012) los ingresos estatales crecían a un ritmo de un 7% interanual mientras que los de las CCAA aumentaban a un 2,5%⁸².

Rescatando los datos de la distribución de recursos entre Estado y CCAA, ésta en el primer año de reformulación del SFA era de 41,7% y 58,3%, pasando en el año 2012 a beneficiar a la Administración Central con motivo de que los porcentajes pasaron a 44,8% y 55,2% respectivamente; perdiendo las CCAA un 11,8% de sus ingresos entre 2009 y 2012 como plasma (Pérez Bernabeu, 2020)⁸³.

Tal y como se ha afirmado con anterioridad, uno de los motivos de este desequilibrio podría redundar en las diferencias de velocidad entre asunción de competencias de gasto

⁸⁰ Renieblas Dorado, P. (2020). Límites a las potestades tributarias de las Comunidades Autónomas, nulidad de las disposiciones legales que introducen un gravamen medioambiental sobre las centrales nucleares en Castilla y León. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*(68), 1-4.

⁸¹ Bosch, N. (2009). El sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Regionales*, 73-82.

⁸² Espasa, M. (2014). *La financiación...*, op., cit., 9.

⁸³ Pérez Bernabéu, B. (2020). *El desequilibrio financiero vertical y horizontal del actual sistema de financiación autonómica de las CCAA de régimen común: principales líneas de reforma*. Instituto de Estudios Fiscales.

y cesión de poder tributario en favor de las CCAA, volviendo a incurrir en dependencia de las transferencias estatales.

En otro extremo, los desequilibrios horizontales pueden deberse a las diferencias entre las CCAA debido a su desigual capacidad fiscal o a razones demográficas. De este modo, se advierte también un incumplimiento del principio de ordinalidad fruto a que los mecanismos niveladores no garantizan la ordenación fiscal.

Enunciado de otro modo, en el actual SFA se produce un reparto de recursos desigual entre las CCAA a pesar del funcionamiento del FGSPF con motivo de la suma de los importes aportados por el FSG y los Fondos de Convergencia, añadiendo (Cantaleiro Prieto, Álvarez García, Blázquez Fernández, & Pascual Sáez, 2015) que *“provocan un reparto final de recursos difícil de explicar en términos de equidad y contribuyen a mantener unas diferencias de recursos entre Comunidades que no se corresponden con sus necesidades de gasto”* (Cantaleiro Prieto, Álvarez García, Blázquez Fernández, & Pascual Sáez, 2015).

Finalmente cabe citar al Colegio General de Economistas, recogiendo (Economía 3, 2016) otros problemas aparte de los apuntados como: el incumplimiento de los objetivos del déficit, el perpetuo problema de la equidad, la falta de avance en las competencias normativas de las CCAA, la asimetría y la obsolescencia del sistema⁸⁴.

Con anterioridad a abandonar el presente subepígrafe se ha de advertir al lector o lectora que se ha realizado una recopilación de los problemas del SFA más repetidos por la doctrina, si bien en los dos siguientes subapartados al hilo de las posibles reformas de éste se advertirán otras deficiencias en su funcionamiento.

Resulta destacable que en la fecha en la que se escriben estas líneas esta problemática no se haya solucionado ni se hayan realizado intentos para mejorar el SFA, véase como el (Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, 2022) plantea en el presente año como retos o líneas prioritarias para la reforma del SFA la mejora de la equidad, la descentralización o la búsqueda de eficiencia y reducción de desigualdades (meta para la cual se han de corregir los distintos desequilibrios)⁸⁵.

⁸⁴ Economía 3. (18 de Noviembre de 2016). *Problemas y propuestas de reforma del Sistema de Financiación Autonómica*. Recuperado el 15 de Mayo de 2022, de Economía 3: <https://economia3.com/2016/11/18/89092-89092/>

⁸⁵ Comité de Personas... op., cit.

B. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PUNTOS DEL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Para un correcto análisis del citado Informe se ha optado por subdividirlo en diferentes áreas, las cuales serán las que siguen: contextualización de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica (en adelante Comisión de Expertos), resumen de las líneas generales del documento y principales propuestas y análisis de las mismas.

Comenzando por la **naturaleza de la Comisión de Expertos**, ésta nace fruto de la VI Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada en el Senado el 17 de enero del año 2017. Esto es, todos los presentes suscribieron un Acuerdo por el cual en un límite temporal de un mes una Comisión de Expertos sería creada con la finalidad de dictaminar el estado del SFA haciendo hincapié en su problemática y comenzará a realizar estudios acerca de las líneas maestras de un nuevo modelo de financiación de las CCAA.

A este respecto, (Pérez-Fadón Martínez, 2017) advierte que ésta encuentra su precedente modelo empleado para la última reforma fiscal de calado (2014-2015), el cual se denominó Lagares debido a que éste era el apellido de su Presidente⁸⁶. De este modo, el Consejo de Ministros acuerda el 10 de febrero de dicho año la conformación de la Comisión de Expertos, que se nutrirá de cinco miembros elegidos por el Gobierno Central (ocupando la Presidencia uno de ellos) y otros dieciséis propuestos por las CCAA que integran el SFA (incluyendo a las Ciudades con EEAA de Ceuta y Melilla).

Desde su primera reunión celebrada diecisiete días después del Acuerdo del Consejo de Ministros la Comisión de Expertos ha realizado 19 reuniones, derivando en el **Informe** que se comenta en el presente subapartado. Éste se compone de cinco capítulos y nueve votos particulares, siendo los capítulos los que siguen: Diagnóstico; Financiación autonómica, Estado del Bienestar y nivelación vertical; Tributos cedidos y propios; Necesidades de gasto; Especialidades territoriales y aspectos territoriales.

Del Capítulo I puede extraerse el diagnóstico del SFA en la actualidad, abriéndose a su vez en apartados relativos a la arquitectura y frutos del modelo, la problemática del actual SFA, y la suficiencia y equilibrio entre Estado y CCAA. En éste se definen los recursos que nutren el SFA y se hace hincapié en la existencia de cesión de tributos además de

⁸⁶ Pérez-Fadón Martínez, J. J. (2017). Análisis fiscal del Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*(32), 1-13.

aludir al interesante concepto de recaudación normativa (aquella obtenida de aplicar únicamente normas estatales, frente a la real compuesta por la aplicación conjunta de las normativas autonómica y estatal).

También resulta llamativo que la Comisión de Expertos advierta que el actual SFA no ha logrado la convergencia entre CCAA sino que aquellas con mayores niveles de desarrollo han conseguido aumentar distancia con aquellas más rezagadas. Con motivo de que los problemas del actual sistema se exponen de forma pormenorizada en las líneas precedentes y lo aportado por la Comisión de Expertos no diverge sobremanera de lo apuntado por la doctrina cabe realizar una remisión a la enumeración de los problemas detectados por los expertos realizada por (Calvo Vérguez, El mecanismo de nivelación en el futuro modelo de financiación autonómica, 2018):

“es muy complicado y poco transparente; la distribución de financiación por habitante resulta desigual; no hay suficiente responsabilidad fiscal por parte de las CC.AA. por falta de autonomía en los ingresos y de suficiente poder de decisión individual y colegiado; no hay mecanismo de nivelación vertical de recursos entre Administraciones; no hay mecanismos de equilibrio de estabilización para afrontar una situación de crisis financiera; existen carencias en la regulación de los impuestos cedidos; y se presentan diversas deficiencias técnicas para calcular la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales (Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales)” (Calvo Vérguez, 2018)⁸⁷.

Por otro lado, bajo el título Financiación Autonómica, Estado de Bienestar y Nivelación Vertical se abre el Capítulo II, del cual resalta que la Comisión aboga por erigir un SFA nacido del acuerdo entre las CCAA y el Estado Central con la finalidad de alcanzar mayores cotas de eficiencia en el gasto público y con ello garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia

Unido a lo anterior, cabe detenerse en la afirmación de que los gastos en servicios públicos fundamentales han de saldarse en base a cuatro fórmulas financieras: *“la participación de las Comunidades en la cesta elegida de los principales ingresos tributarios a compartir (ITAC: IRPF, IVA e IIEE); las transferencias finalistas de otras*

⁸⁷ Calvo Vérguez, J. (2018). El mecanismo..., op., cit., 66.

administraciones; las transferencias verticales de nivelación; y el incremento de la recaudación derivado de una subida de impuestos indirectos” (Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017).

Ambos son seguidos por el Capítulo III, dedicado en exclusiva a los tributos cedidos y propios de las CCAA. En éste se afirma de forma explícita que la potestad tributaria en origen corresponde al Estado, si bien caben cesiones totales y parciales sobre la potestad recaudatoria en favor de las CCAA y la posibilidad de que estas últimas lancen tributos propios.

Arribados a este punto cabe reseñar que los Capítulos IV y V encuentran en sus títulos: Necesidades relativas de gasto, nivelación y estructura del SFA y Especialidades territoriales, aspectos institucionales y recursos fuera del sistema, respectivamente; una aproximación a su contenido bastante explícita, no entrando en este momento en ellos debido a que se recogerán algunas propuestas contenidas en ellos.

Continuando con el análisis, las siguientes líneas se dedicarán a abordar de forma sistemática las **propuestas de reforma** más destacadas lanzadas por la Comisión de Expertos, teniendo en cuenta que sus objetivos serán: *“la mejora de la estabilidad financiera de las Administraciones Públicas, lograr un adecuado nivel de corresponsabilidad fiscal de las CCAA y la sostenibilidad del Estado del Bienestar”* (Gómez de la Torre del Arco, 2018)⁸⁸.

El primer gran bloque de propuestas redunda en aumentar las potestades de las CCAA, más concretamente mutar la fórmula clásica de brindar recursos a éstas desde el Estado Central hacia una integración de los principios de suficiencia y equilibrio vertical en forma de instrumentos. Enunciado de otro modo, la Comisión de Expertos aboga por el aumento competencial de las CCAA por el lado de los ingresos con la finalidad de equilibrar verticalmente el SFA.

Con esta finalidad la Comisión de Expertos lanza su primera recomendación persiguiendo mayores cotas de transferencia y fácil ajuste en los tipos, consistiendo en: *“sustituir los actuales porcentajes de cesión del IVA y posiblemente de los Impuestos Especiales (IEE) por dos tramos independientes de tales impuestos, cuyos rendimientos corresponderían*

⁸⁸ Gómez de la Torre del Arco, M. (2018). Hacia un nuevo sistema de financiación autonómica. ¿Qué nos queda? *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 355-378.

en un caso al Estado y en el otro a las CCAA” (Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017)⁸⁹.

Para el cumplimiento de este objetivo los Expertos articulan diferentes posibilidades, tales como pasar de la actuación unilateral del Estado a la actuación colegiada de Estado y CCAA en la imposición indirecta al permitir a las CCAA decidir conjuntamente la subida o bajada del tipo relativo a la mitad de la tarifa, homogeneizando a todas las regiones incluidas en el SFA y disminuyendo el riesgo de distorsiones y desigualdad de los ciudadanos.

Siguiendo esta acertada línea de búsqueda de consensos también se propone un acuerdo entre las fuerzas políticas nacionales y autonómicas (acuerdo de Estado) para marcar de forma clara los niveles de gasto de los servicios públicos fundamentales, respetando en todo caso la autonomía de las diferentes CCAA; o en su defecto se apuesta, en palabras de (Gómez de la Torre del Arco, 2018), por aumentar la competencia normativa de las CCAA en los mecanismos de copago⁹⁰.

La segunda medida guarda relación con el cumplimiento efectivo del principio de solidaridad, problema acuciante del actual SFA provocado fundamentalmente por lo que (Lago Montero, 2010) define como moneda de cambio para conseguir apoyo político de los partidos nacionalistas necesario para el partido que ocupa el Gobierno de España⁹¹.

Dado que esta situación de intercambio de votos y empleo de la política financiera y tributaria como vehículo político no semeja tener visos de mejora en el corto plazo, resulta un tanto sorprendente que la Comisión de Expertos proponga que las CCAA de Régimen Foral contribuyan en mayor medida a la financiación de los fondos de solidaridad entre regiones, aportación de aproximadamente 2.600 millones de euros.

Pese a esta visión, cabe destacar que los Expertos proponen tres alternativas diferentes:

- a) *“La alternativa 1 parte del potencial de recursos que ofrece la actual cesta de los ITAC asignados a las CCAA –disponen de la recaudación del 50% del IRPF, el 50% del IVA y el 63,6% de los IIEE– y cubre las diferencias con el gasto a financiar mediante mayores transferencias de nivelación vertical y el ejercicio de la capacidad normativa colegiada de las CCAA.*

⁸⁹ Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. (2017). *Informe de... op.*, cit. 34.

⁹⁰ Gómez de la Torre del Arco, M. (2018). *Hacia un nuevo... op.*, cit. 371.

⁹¹ Lago Montero, J. M. (2010)..., op., cit.

- b) *La alternativa 2 concentra el incremento de recursos para lograr la suficiencia en un aumento de la participación de las CCAA en la imposición indirecta actual, así como el ejercicio de la capacidad normativa colegiada de las CCAA. Mantiene una transferencia de nivelación vertical de menor cuantía que la anterior alternativa, limitada exclusivamente a que sirva como vehículo de las aportaciones de las Comunidades forales a la solidaridad interterritorial con las de régimen común.*
- c) *La alternativa 3 sigue el mismo criterio que el anterior en cuanto al alcance de la nivelación vertical y el ejercicio de la capacidad normativa colegiada de las CCAA, pero reparte el aumento de la participación de las CCAA en la cesta de ITAC entre los impuestos indirectos y el IRPF, superando en este último también el 50% actual” (Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017)⁹².*

El tercer ámbito de actuación a juicio de la Comisión de Expertos guarda relación con los tributos cedidos y los tributos propios, ámbito que a juicio de quien escribe resulta el más polémico. A este respecto se incidirá en tres tributos en concreto tras introducir en este momento otra de las acertadas medidas propuestas por los Expertos, la cual pasa por la incorporación en términos formales al conjunto del SFA dos impuestos creados recientemente (Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito y el Impuesto sobre Actividades de Juego)⁹³.

Entrando en el IRPF, resulta totalmente acertada la propuesta de la Comisión de Expertos de armonizar las bases del mismo y la exclusión de la potestad normativa de las CCAA sobre él, argumentando este acierto en el sentido de que las CCAA ya obtienen el 50% de lo recaudado (aproximadamente 47.298 millones de euros en el año 2021 según (Sempere, 2022))⁹⁴ como fuente principal de ingresos y una mayor cesión podría acarrear un aumento exponencial de peculiaridades autonómicas que podrían en riesgo el principio de igualdad.

⁹² Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. (2017). *Informe de... op.*, cit. 46-47.

⁹³ Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. (2017). *Informe de... ibidem.* 49.

⁹⁴ Sempere, P. (27 de Enero de 2022). La recaudación tributaria cierra 2021 en los 223.382 millones de euros, un 15% más que en el año previo. *Cinco Días El País*. Recuperado el 20 de Mayo de 2022, de https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/01/27/economia/1643284736_578781.html

En segundo término, la Comisión de Expertos en cuanto al IVA destaca su correcto funcionamiento actual como mecanismo equilibrador entre el Estado y las CCAA, si bien opta por una mayor dotación a las CCAA de potestad de regulación sobre este impuesto aunque exista la posibilidad de contravenir la normativa comunitaria. En este sentido, la Comisión apuesta por una cesión de la potestad normativa a las CCAA de forma colegiada y no aisladamente a cada una de ellas, viéndose afectado únicamente el tramo autonómico.

No obstante, semeja una propuesta de reforma más acertada la propuesta por (Lago Montero, La cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, 2010) de no ceder potestades normativas a las CCAA para evitar que el esfuerzo fiscal no sea homogéneo en todo el territorio.

Esto es, la posibilidad de cesión de competencias normativas a las CCAA sobre este tributo, aunque sea en bloque y de forma colegiada, conlleva el riesgo de utilización política del tributo argumentando una baja presión fiscal y que como consecuencia se quiebre la unidad de mercado y la unidad fiscal, “*generando futuras reclamaciones de compensación por insuficiencia de recursos, como han venido haciendo con el IP y el ISD*” (Lago Montero, 2010)⁹⁵.

En tercer y último lugar dentro de este bloque cabe detenerse en el ISD, el cual junto a los impuestos anteriores se erige como crucial con motivo de colmar la labor de redistribución de la renta. Ahora bien, pese a su importancia la Comisión de Expertos lo define como controvertido y a su vez apuesta por su no derogación ni por permitir una supresión en algunas CCAA, supresión práctica que se plasma en numerosas regiones como Galicia con una escala de tipos imposables de un 5% a un 18%.

Realizada la anterior precisión, los Expertos recomiendan una “*actualización de la normativa básica del impuesto que debería servir también para establecer una base liquidable homogénea y para revisar ciertos elementos de la estructura del tributo*”⁹⁶.

Actualización que pasaría por introducir un único mínimo exento para todas las CCAA que sobre una tarifa inicial oscilante entre un 4 y un 11% brindaría un cariz de progresividad al impuesto, unido a la supresión de los actuales coeficientes

⁹⁵ Lago Montero, J. M. (2010)..., op., cit. 103.

⁹⁶ Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. (2017). *Informe de...* ibidem. 57.

multiplicadores que atienden a los grados de parentesco y el patrimonio del heredero y a la profunda revisión de las reducciones actuales.

No obstante, estas propuestas recaen en los problemas actuales del ISD, entre ellos la utilización del poder tributario para atraer a contribuyentes de otras CCAA con la proliferación de reducciones y bonificaciones. Por ello, comparto la tesis de la tutora de este TFG Doctora (Alfonso Galán, 2010) para la reforma del tributo:

“la reducción de las competencias normativas de las CCAA, o dicho de otra manera, por una fijación por ley nacional de unas bases mínimas de común aplicación en todo el territorio nacional en cuanto a tarifas, reducciones y bonificaciones, que impidan maniobras de deslocalización y ofertas electoreras. La riqueza gravable es más evidente que ninguna, pues no hay riqueza más apta para contribuir que aquella que se adquiere sin esfuerzo alguno, que es precisamente la que se trata de gravar en este tributo. Su supresión es un atentado a la justicia tributaria. Puestos a suprimir algún tributo, comiencese por aquéllos que gravan riquezas virtuales, potenciales imaginarias como el AJD o el IAE” (Alfonso Galán, 2010)⁹⁷.

Un aspecto que refuerza la propuesta lanzada en el párrafo anterior consistirá en que el (Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, 2022) apuesta por una “focalización de las competencias normativas” en lo relativo al tipo de gravamen, los mínimos exentos o bonificaciones y deducciones; fijando un instrumento normativo emanado del Gobierno Central para todas las CCAA la base liquidable y la base imponible, junto a la introducción de mecanismos flexibilizadores en los aplazamientos y fraccionamientos ⁹⁸.

Finalmente cabe destacar que los Expertos defienden la introducción de incentivos o insumos de cumplimiento de los objetivos financieros marcados y la mejora de la eficiencia del conjunto de las Administraciones Públicas.

Sin ánimo de demora, toda mejora propuesta para dinamizar y dotar de eficiencia a la gestión tributaria cabe enjuiciarla como positiva con motivo de que una Administración

⁹⁷ Alfonso Galán, R. M. (2010). La cesión del ISD: Alcance y contenido. En J. M. Lago Montero, R. M. Alfonso Galán, I. Gil Rodríguez, & M. Á. Guervós Maíllo, *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas* (págs. 209-216). Madrid: Dykinson S.L

⁹⁸ Comité de Personas... op., cit. 724.

Tributaria organizada de forma adecuada conllevará una mayor fiscalización de los ingresos tributarios y una obtención de los mismos óptima.

Por ello, una Administración integrada en base a un modelo que articule a todas las instituciones con potestades en la materia de obtención y gestión de tributos resulta la alternativa más adecuada en caso de perseguir como objetivos el cumplimiento de los objetivos financieros propuestos y el aumento de la corresponsabilidad.

Corresponsabilidad que ha de contemplar en concreto de las CCAA mediante su inclusión y participación en los órganos decisorios en materia tributaria, participación que como se ha remarcado en líneas precedentes ha de ser armónica y no perseguir el desplazamiento de la mínima uniformidad necesaria en aras de aumentar las prerrogativas tributarias en base a pactos políticos o a promesas electorales que hagan peligrar el sistema tributario.

C. OTRAS PROPUESTAS DOCTRINALES.

Se ha de comenzar afirmando que para una mayor comprensión se sistematizarán las diferentes propuestas en dos bloques obviando las propuestas de modificaciones en la arquitectura del SFA al abordarlas en el análisis del Informe de la Comisión de expertos.

Por un lado, todas las propuestas que proponen un cambio sustancial en el actual sistema apostando por fórmulas alejadas del modelo actual. Por otro lado, se encuentran una serie de **fórmulas intermedias abanderadas por numerosos sectores de la doctrina.**

Comenzando por estas últimas, hallamos dos grandes bloques de modificaciones que como nota común buscan el apuntalamiento de la equidad como principio base del SFA. Más concretamente, la propuesta de reforma abordada en el siguiente párrafo es abanderada por autores como Pérez Zúñiga, Cuenca García o Martos García; mientras que una segunda abanderada por Lago Montero estriba en la reducción de figuras impositivas de las CCAA en aras de la simplificación del sistema.

En primer término, la regulación del principio de uniformidad guarda relación con el ya introducido art. 157 CE con anterioridad en el presente TFG. Puesto que ha sido abordado con anterioridad no se entrará en la literalidad del precepto citado sino que nos remitiremos a introducir el pensamiento de (Pérez Zúñiga J. M., 2021).

Este autor contempla la extrapolación de los paradigmas de las Constituciones de Estados Unidos y Canadá en forma de establecimiento de unos máximos o criterios uniformadores

en la fijación de los tipos de gravamen junto a la libertad para el establecimiento de reducciones o deducciones.

Asimismo, resulta interesante la reforma constitucional que propone al redactar un nuevo art. 157.3 CE o añadir un cuarto apartado al mismo precepto constitucional de la forma que sigue: “*Las CCAA y el Estado adoptarán medidas para que en las distintas CCAA se presten niveles homogéneos de servicios públicos financiados con un nivel uniforme de impuestos*” (Pérez Zúñiga J. M., 2021)⁹⁹.

Teniendo en cuenta que el autor citado contempla la aplicación de esta modificación a los tributos cedidos y fijar el principio de uniformidad en todas las disposiciones legales referidas al SFA, cabe lanzar la crítica que el propio autor señala de que esta modificación resultaría insuficiente de no venir acompañada de nuevas transferencias de nivelación para compensar la menor recaudación de las CCAA con menor grado de desarrollo.

Además, cabe prever que esta medida provoque un aumento de la competitividad de las CCAA por aumentar sus porcentajes de cesión o buscar nuevas fórmulas de ingresos, corriendo el riesgo de aumentar las prácticas conocidas como “dumping fiscal” y minimizar los esfuerzos por reforzar la corresponsabilidad fiscal.

Segundo, (Lago Montero, 2021)¹⁰⁰ se plantea resolver la complejidad del vigente sistema mediante la simplificación de la arquitectura tributaria y la reducción de algunas figuras impositivas de las CCAA. A este respecto cabe reseñar la ironía del catedrático del área de Derecho Financiero y Tributario de nuestra universidad al afirmar que: “*puede parecer un intento suicida, o al menos cansino, para no dramatizar tan pronto, el de proponerse abordar como tema de estudio la simplificación de cualquier sección de nuestro frondoso ordenamiento tributario*” (Lago Montero, 2021)¹⁰¹.

Se ha de advertir que estas palabras esconden preocupación por la falta de cumplimiento del principio de simplicidad por nuestro sistema tributario y por la existencia de agravios comparativos entre regiones, conllevando unos excesivos costes al SFA que provoca una acuciante pérdida de eficiencia. Y con la solución del problema en mente se proponen los siguientes remedios, los cuales se reproducirán íntegramente:

1. “*Que el Estado se retire de los espacios impositivos que han ocupado las CCAA y los deje al albur de éstas, si bien con un prediseño en la LOFCA de los requisitos*”

⁹⁹ Pérez Zúñiga, J. M. (2021). Sobre un... op., cit. 94

¹⁰⁰ Lago Montero, J. M. (2021). *La simplificación de la imposición sobre la renta*. Madrid: Reus.

¹⁰¹ Lago Montero, J. M. (2021). *La simplificación...* ibidem. 21.

que han de reunir los tributos extrafiscales. Prediseño que marque unas pautas, unas bases a seguir en cuanto a los elementos estructurales de los posibles impuestos extrafiscales, que luego las CCAA pueden desarrollar con sus propias leyes creadoras de nuevos impuestos pero armonizados por esas bases estatales, impuestos que bien podrían ceder parcialmente a las Corporaciones Locales.

2. *Que las CCAA se retiren de esos espacios impositivos que han ocupado y que sea sólo el Estado el que ejerza en ellos su poder de imposición, mediante leyes creadoras de impuestos estatales que sean después cedibles a CCAA y Corporaciones Locales, en cuanto al producto, la gestión e incluso parcelas de potestad normativa” (Lago Montero, 2021)”¹⁰².*

Por su parte, las **soluciones que conllevan un cambio sustancial del actual SFA** serán la modificación de los regímenes forales y la implantación del modelo confederal en el Estado español.

Adentrándonos en la problemática referida a los regímenes forales, en este punto hallamos una divergencia entre dos alternativas totalmente opuestas para paliar la asimetría tributaria y financiera de estos territorios con respecto a las CCAA de régimen común.

Por un lado, aparece la posibilidad de extender los regímenes forales del País Vasco y Navarra al resto de CCAA como ha manifestado el Lehendakari de Euskadi, Íñigo Urkullu, y relata (Pérez Zúñiga J. M., 2018)¹⁰³. Y por otro lado, se apuesta por la supresión total de los regímenes forales mencionados, si bien nos centraremos en la primera opción de las apuntadas.

Ahora bien, siguiendo la línea marcada por (Pérez Zúñiga J. M., 2021) esta posibilidad no tendría cabida en el ordenamiento financiero y tributario español dado que comportaría que las CCAA retornaran al Estado algunas de las competencias asumidas desde 1978, resultando esta opción inviable debido a la espiral de aumento competencial que éstas han defendido como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones en el presente TFG.

Retornando a la figura de Íñigo Urkullu, éste defendía la generalización del concierto vasco afirmando que: *“El sistema de Concierto se asienta sobre el principio de responsabilidad fiscal y financiera, y lo realmente constructivo sería analizarlo como*

¹⁰² Lago Montero, J. M. (2021). *La simplificación...* ibidem. 189.

¹⁰³ Pérez Zúñiga, J. M. (2018). *Financiación autonómica...* op., cit. 114.

modelo de referencia que permita avanzar en un nuevo sistema descentralizado de financiación que resulte más eficiente, justo y solidario” (Urkullu Rentería, 2017)¹⁰⁴.

No obstante, semejan más acertadas las opiniones de (Lago Montero, 2017) en el sentido de que la solución acertada pasaría por la aproximación de los regímenes forales a las CCAA de régimen común cumpliendo la DA ICE y de (de la Fuente, 2018) al afirmar que esta opción conllevaría grandes pérdidas de eficiencia y equidad; resultando más acertado el mantenimiento del statu quo que generalizar los regímenes forales¹⁰⁵.

Para cerrar la mención a los regímenes forales cabe manifestar la total adscripción la teoría planteada por (Cuenca García, 2015), puesto que la opción más factible pasa por la reducción de la desigualdad en la financiación ajustada por habitante mediante un pacto con los Gobiernos navarro y vasco para incorporar al Convenio y al Concierto una cláusula que los obligue a realizar transferencias de nivelación beneficiadoras del resto de CCAA¹⁰⁶.

Finalmente, cabe destacar en la línea seguida por (Espasa, 2014) la posibilidad de implantar el modelo confederal como solución para los problemas que acucian al SFA¹⁰⁷. De forma teórica, la confederación fiscal puede ser entendida como un modelo donde las CCAA gozarían de plena autonomía en materia tributaria a pesar de mantenerse como único ente soberano el Estado español.

Enunciado de otro modo, con la finalidad de aumentar el grado de corresponsabilidad de las regiones mediante brindarles autogobierno, con el único límite de mantener la equidad, las CCAA pasarían a ostentar la potestad normativa, de gestión y sobre el producto de lo recaudado de todos los rendimientos generados bajo su dominio. Unido a lo anterior, se las dotaría de una capacidad normativa equivalente a las competencias asumidas y se cambiaría la forma de negociación pasando a un esquema bilateral donde el Estado negociaría con cada una de las diecisiete CCAA y dos ciudades autónomas.

Pese a que (Espasa, 2014) contempla como contrapartidas la transferencia desde las CCAA al ente central de los recursos necesarios para colmar sus competencias y la aportación a fondos de solidaridad, este modelo conlleva el peligro de que las CCAA

¹⁰⁴ Urkullu Rentería, Í. (4 de Diciembre de 2017). Riesgo unilateral y solidaridad. *El País*. Recuperado el 23 de Mayo de 2022, de https://elpais.com/elpais/2017/12/03/opinion/1512306484_333570.html.

¹⁰⁵ de la Fuente, Á. (2018). Sobre la generalización del sistema de concierto. *Fedea Policy Papers*, 1-9.

¹⁰⁶ Cuenca García, A. (2015). Reforma de la financiación autonómica. *Economistas*(145), 79-86.

¹⁰⁷ Espasa, M. (2014). *La financiación...*, op., cit., 22.

compitan entre ellas eliminando figuras impositivas debilitando la corresponsabilidad fiscal. Riesgo que transcurre en otra dirección al haber la posibilidad de que el Estado central demande mayores volúmenes de transferencias de forma progresiva, si bien a juicio del que escribe este sistema sería inviable por poner en riesgo la igualdad garantizada por el art. 14 CE.

Para finalizar este apartado se hace necesario recurrir nuevamente al (Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, 2022), habiendo de tener en cuenta que *“la autonomía financiera y, en concreto, la elevada descentralización de los ingresos y los gastos públicos en España obliga a que la reforma fiscal tenga en cuenta el vigente reparto competencial”* (Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, 2022)¹⁰⁸.

5. CONCLUSIONES.

Llegados a este punto, se ha de recordar que el objetivo del presente TFG pasaba por realizar una aproximación al SFA de las CCAA de régimen común, aproximación en la que se ha tratado de plasmar de forma objetiva la legislación que rige la materia y los principios que lo inspiran junto a los recursos que nutren al sistema. Ahora bien, el análisis del estado de la cuestión exigía introducir la problemática que acucia al SFA y las propuestas de reforma lanzadas por los sectores doctrinales.

A su vez, se advertía en la introducción que el sistema nacía con una grave deficiencia al preverse menos regiones que las que finalmente se articularon tras la CE, habiéndose esta problemática unido a otra serie de contratiempos que se han provocado múltiples reformas de gran calado en un SFA cuya principal característica habría de pasar por la estabilidad.

Por ende, la primera conclusión a reflejar estriba en que nos encontramos ante un sistema que ha sido modificado en numerosas ocasiones fruto de la falta de acuerdo entre los principales partidos de gobierno o en función de aritmética parlamentaria, provocando esta última beneficios a determinadas CCAA en detrimento de las demás.

¹⁰⁸ Comité de Personas... op., cit. 95.

Y como se advertía en el subepígrafe relativo a los principios inspiradores del sistema, la solidaridad, la ausencia de privilegios fiscales y la corresponsabilidad han de constituir los ejes vertebradores de cualquier modificación que se desee introducir sobre el SFA, habiendo en todo caso de tomar como inspiración el espíritu de la CE y en particular la autonomía prevista en su art. 2.

La segunda noción a resaltar guarda importancia con la necesidad de continuar preservando la autonomía de las CCAA pregonada y garantizada por la Carta Magna, dado que en la actualidad éstas brindan a los ciudadanos un gran número de servicios básicos fundamentales y gestionan un gran volumen de recursos, como muestran los datos aportados de estar relacionadas con el 40% de los impuestos y abarcar el SFA la alta cantidad de 8.962.963,89 miles de euros.

Si bien los datos económicos destacan en mayor grado debido al elevado montante, la preocupación ha de ubicarse en la prestación de servicios a los ciudadanos, competencias para las cuales las CCAA necesitan contar con recursos. Estos recursos les han de ser facilitados de la forma más eficiente posible para trasladar la eficiencia al gasto público, aunque las CCAA con mayores cotas de desarrollo han de ejercer el principio de solidaridad en beneficio de aquellas menos avanzadas financiera y económicamente.

Por ende, durante la realización del presente TFG se ha puesto de manifiesto que se ha de conjugar la autonomía de las CCAA mediante el blindaje de sus fuentes de ingresos y la dotación de competencias con la simplificación del SFA y la fijación clara de mecanismos correccionales de desventajas y que eviten una competencia fiscal entre regiones.

El tercer gran bloque al que cabe hacer mención pasa por los problemas del actual SFA y las propuestas de mejora. Sin ánimo de adentrarse de nuevo en el asunto con motivo del tratamiento que ha referido en su epígrafe específico, cabe deducir que nos topamos con una materia altamente conflictiva y que enfrenta a numerosos sectores doctrinales y a distintas fuerzas políticas.

Pese a la existencia de estos conflictos, puestos de manifiesto en la multitud de propuestas que lanza la doctrina o en que el propio *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica* viene acompañado de hasta nueve votos particulares, cabe pecar de optimismo al afirmar que si nuestro país tras numerosas experiencias de conflictos fratricidas con la CE de 1978 y el Estado autonómico fue capaz

de unir bajo un mismo proyecto político a sensibilidades totalmente alejadas también resultará posible aunar bajo a un acuerdo a todos los actores que integran el SFA.

Para finalizar, me gustaría lanzar un mensaje a los dirigentes políticos con potestad de negociación y decisión sobre este asunto en base a dos citas del primer Presidente del Gobierno elegido democráticamente tras la dictadura de Franco (Adolfo Suárez).

La primera de ellas se dirige a todos los actores implicados en la negociación sobre el SFA, tanto Gobierno Central como CCAA, emplazando a la consecución de un acuerdo con los máximos apoyos posibles con la finalidad de garantizar su pervivencia en el tiempo aunque conlleve pequeñas modificaciones jurídicas: *“El gobierno es eso, gobernar desde unas ideas pero para todos y buscar el consenso en otras en que se puede estar de acuerdo para que las reformas que se hagan tengan un soporte más sólido”*.

Y en particular se ha de recordar los Gobiernos del Estado y de las diferentes CCAA que se ha de dialogar con la idea en mente de que la financiación de las necesidades básicas de los ciudadanos no ha de concebirse como contrapartida de apoyo político ni como vehículo de captación de voluntades ciudadanas en las elecciones, dado que como afirmaba el citado Adolfo Suárez: *“El diálogo es, sin duda, el instrumento válido para todo acuerdo pero en él hay una regla de oro que no se puede conculcar: no se debe pedir ni se puede ofrecer lo que no se puede entregar porque, en esa entrega, se juega la propia existencia de los interlocutores”*.

ANEXOS.

ANEXO I. Relación de la normativa citada.

Constitución Española (BOE núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424). [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 236 de 1 de octubre de 1980, páginas 21796 a 21799). <https://www.boe.es/eli/es/lo/1980/09/22/8>

Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 313 de 28 de diciembre de 1996, páginas 38648 a 38652). <https://www.boe.es/eli/es/lo/1996/12/27/3>

Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (BOE núm. 313 de 31 de diciembre de 2001, páginas 50377 a 50383). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2001/12/27/7>

Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 305 de 19 de diciembre de 2009, páginas 107077 a 107085). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2009/12/18/3>

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE núm. 103 de 30 de abril de 2012, páginas 2653 a 32675). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con>

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 (BOE núm. 313 de 31 de diciembre de 2001, páginas 50383 a 50419). <https://www.boe.es/eli/es/l/2001/12/27/21>

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 (BOE núm. 305 de 19 de diciembre de 2009, páginas 107086 a 107155). <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/12/18/22>

Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012 (BOE núm. 195 de 15 de agosto de 2015, páginas 4437 a 74445). <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2015/07/21/14>

Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico (BOE núm. 315 de 30 de Diciembre de 2014, páginas 106660 a 106709). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2014/12/26/17/con>

Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento (BOE núm. 169 de 17 de junio de 2020, páginas 40624 a 40633). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/16/22>

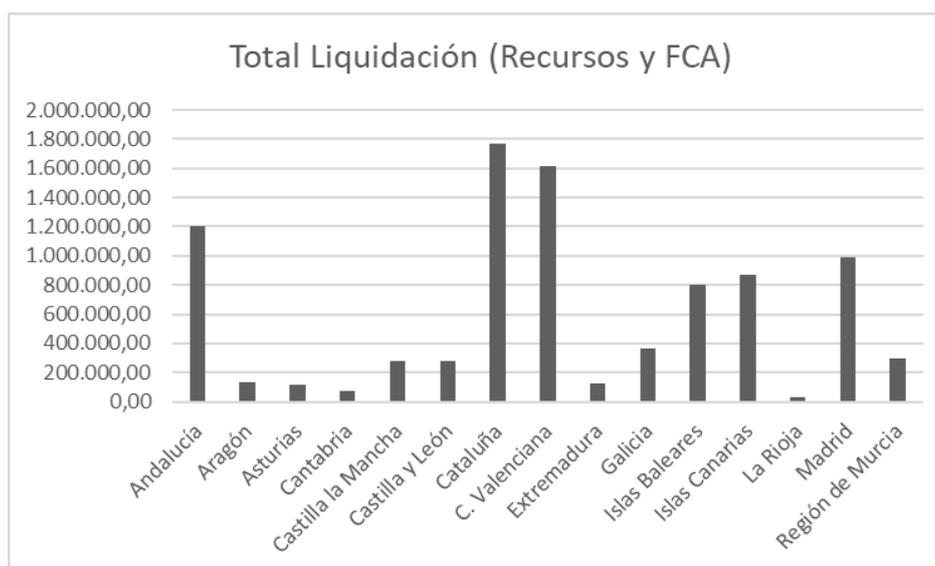
Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos (BOCYL núm. 180 de 18 de septiembre de 2013, páginas 63424 a 63475). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOCL-h-2013-90254>

ANEXO II. Liquidación definitiva conjunta del año 2019 en miles de euros.

Tabla 1. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MH (s.f.) y de la Fuente (2021)

| | Total liquidación recursos SFA ¹⁰⁹ | FCA | Total Liquidación (Recursos y FCA) |
|--------------------|---|---------------------|------------------------------------|
| Andalucía | 375.202,99 | 827.895,89 | 1.203.098,88 |
| Aragón | 79.854,31 | 51.280,93 | 131.135,24 |
| Asturias | 19.877,96 | 96.988,79 | 116.866,75 |
| Cantabria | 18.214,86 | 53.307,83 | 71.522,70 |
| Castilla la Mancha | 78.629,96 | 203.418,59 | 282.048,55 |
| Castilla y León | 59.550,59 | 218.379,61 | 277.930,19 |
| Cataluña | 658.931,20 | 1.111.099,48 | 1.770.030,68 |
| C. Valenciana | 325.288,54 | 1.285.634,47 | 1.610.923,01 |
| Extremadura | 11.374,36 | 111.798,13 | 123.172,48 |
| Galicia | 111.922,79 | 251.596,84 | 363.519,63 |
| Islas Baleares | 126.402,90 | 676.468,55 | 802.871,45 |
| Islas Canarias | 73.005,70 | 797.179,39 | 870.185,09 |
| La Rioja | 6.161,50 | 25.900,89 | 32.062,40 |
| Madrid | 700.685,73 | 288.653,14 | 989.338,88 |
| Región de Murcia | 97.092,38 | 200.257,05 | 297.349,42 |
| TOTAL | 2.742.195,77 | 6.199.859,57 | 8.942.055,34 |

Ilustración 1. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MH (s.f.) y de la Fuente (2021)



¹⁰⁹ El subtotal de los recursos del SFA está compuesto por la suma del rendimiento definitivo de la Tarifa Autónoma del IRPF, el IVA, el Total de los Impuestos Especiales, las Transferencias del FGSPF y el FSG.

ANEXO III. FGSPF del año 2019 (miles de euros).

Tabla 2. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MH (s.f.) y de la Fuente (2021)

| | Peso relat. poblac. ajust. | Participac. FGSPF | Aportac. FGSPF | Transfer. FGSPF | Entregas a cuenta (2019) | Liquidac. FGSPF |
|-------------------------------|-------------------------------------|----------------------|----------------------|---------------------|--------------------------------|--------------------|
| Andalucía | 18,68 | 17.634.612,55 | 12.792.481,58 | 4.842.130,97 | 4.965.401,82 | -123.270,85 |
| Aragón | 3,20 | 3.017.225,07 | 2.798.599,96 | 218.625,11 | 144.518,03 | 74.107,08 |
| Asturias | 2,47 | 2.328.734,51 | 1.957.417,41 | 371.317,09 | 273.335,58 | 97.981,51 |
| Cantabria | 1,34 | 1.263.262,15 | 1.202.068,47 | 61.193,69 | 21.228,18 | 39.965,51 |
| Castilla la Mancha | 4,81 | 4.545.666,19 | 3.254.017,63 | 1.291.648,57 | 1.229.297,49 | 62.351,08 |
| Castilla y León | 5,93 | 5.596.369,11 | 4.578.622,55 | 1.017.746,55 | 883.309,95 | 134.436,60 |
| Cataluña | 17,10 | 16.144.589,93 | 17.612.888,96 | -1.468.299 | -1.358.573,9 | -109.725,06 |
| C. Valenciana | 11,06 | 10.446.996,95 | 9.250.611,75 | 1.196.385,20 | 1.202.354,62 | -5.969,42 |
| Extremadura | 2,55 | 2.403.516,88 | 1.489.116,20 | 914.400,69 | 872.378,14 | 42.022,55 |
| Galicia | 6,60 | 6.232.007,56 | 4.692.113,94 | 1.539.893,62 | 1.468.072,23 | 71.821,38 |
| Islas Baleares | 2,59 | 2.443.460,04 | 2.807.753,27 | -364.293,23 | -286.120,22 | -78.173,00 |
| Islas Canarias | 4,97 | 4.688.782,86 | 1.737.162,54 | 2.951.620,32 | 2.994.980,82 | -43.360,50 |
| La Rioja | 0,74 | 698.090,85 | 609.794,32 | 88.296,53 | 39.834,16 | 48.462,37 |
| Madrid | 14,66 | 13.837.492,74 | 18.181.259,37 | -4.343.766,6 | -3.876.083,8 | -467.682,82 |
| R. Murcia | 3,33 | 3.140.405,67 | 2.367.237,60 | 773.168,07 | 767.450,49 | 5.717,59 |
| TOTAL | 100,00 | 94.421.213,06 | 85.331.145,56 | 9.090.067,50 | 9.341.383,50 | -251.316,00 |

ANEXO IV. Estimación FGSPF del año 2020 (en millones de euros).

Tabla 3. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MH (2021) y de la Fuente (2021)

| | Peso relativo de la población ajustada | Participación en el FGSPF | Aportación al FGSPF | Transferencia del FGSPF |
|--------------------|--|---------------------------|---------------------|-------------------------|
| Andalucía | 18,61 | 11.626 | 15.989 | 4.363 |
| Aragón | 3,19 | 2.681 | 2.740 | 59 |
| Asturias | 2,44 | 1.826 | 2.096 | 270 |
| Cantabria | 1,33 | 1.144 | 1.114 | 0 |
| Castilla la Mancha | 4,80 | 3.071 | 4.126 | 1.055 |
| Castilla y León | 5,87 | 4.249 | 5.043,19 | 794 |
| Cataluña | 17,16 | 16.124 | 14.741 | -1.382 |
| C. Valenciana | 11,08 | 8.578 | 9.519 | 941 |
| Extremadura | 2,52 | 1.407 | 2.162 | 754 |
| Galicia | 6,55 | 4.380 | 5.630 | 1.250 |
| Islas Baleares | 2,61 | 2.039 | 2.245 | 206 |
| Islas Canarias | 4,97 | 1.464 | 4.273 | 2.809 |
| La Rioja | 0,74 | 590 | 636 | 46 |
| Madrid | 14,77 | 17.180 | 12.689 | -4.492 |
| Región de Murcia | 3,34 | 2.292 | 2.865 | 573 |
| TOTAL | 100,00 | 85.897 | 85.897 | 7.246 |

ANEXO V. Reparto del Fondo Covid-19 por CCAA en millones de euros.

Tabla 4. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MH a 9 de Marzo de 2022.

| | Tramo 1 ¹¹⁰ | Tramo 2 ¹¹¹ | Tramo 3 ¹¹² | Tramo 4 | TOTAL |
|---------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------|------------------|
| Andalucía | 597,61 | 391,73 | 383,86 | 825,60 | 2.198,79 |
| Aragón | 146,58 | 109,77 | 53,45 | 120,67 | 430,47 |
| Asturias | 106,10 | 63,84 | 32,53 | 96,26 | 298,73 |
| Cantabria | 64,71 | 29,52 | 22,14 | 60,42 | 176,80 |
| Castilla la Mancha | 319,26 | 150,65 | 89,19 | 184,35 | 743,44 |
| Castilla y León | 349,16 | 195,66 | 84,04 | 214,57 | 843,44 |
| Cataluña | 1.246,53 | 474,50 | 337,44 | 1.107,09 | 3.165,55 |
| Ceuta | 12,00 | 6,00 | 7,00 | | 25,00 |
| C.F. Navarra | 88,73 | 56,80 | 29,29 | | 174,82 |
| C. Valenciana | 449,63 | 263,04 | 214,19 | 558,77 | 1.485,63 |
| Extremadura | 96,00 | 58,14 | 43,30 | 79,99 | 277,42 |
| Galicia | 268,11 | 149,65 | 92,99 | 224,11 | 734,86 |
| Islas Baleares | 104,54 | 64,80 | 50,28 | 218,78 | 438,40 |
| Islas Canarias | 158,98 | 98,85 | 87,37 | 205,97 | 551,16 |
| La Rioja | 57,52 | 28,81 | 13,20 | 27,52 | 127,06 |
| Madrid | 1.495,75 | 613,87 | 291,70 | 945,05 | 3.346,37 |
| Melilla | 12,00 | 6,00 | 7,00 | | 25,00 |
| País Vasco | 328,63 | 152,32 | 87,23 | | 568,18 |
| R. de Murcia | 98,16 | 86,05 | 73,82 | 130,85 | 388,88 |
| TOTAL | 6.000,00 | 3.000,00 | 2.000,00 | 5.000,00 | 16.000,00 |

¹¹⁰ Criterios de reparto (datos a 30 de abril de 2020): 30% por ingresados en UCI, 10% por pruebas PCR realizadas, 25% por número de pacientes hospitalizados y 35% según la población protegida).

¹¹¹ Criterios de reparto (datos a 30 de abril de 2020): 25% por ingresados en UCI, 10% por pruebas PCR realizadas, 20% por número de pacientes hospitalizados y 45% según la población protegida).

¹¹² Criterios de reparto (según el padrón de 2019): 20% por la población de edad comprendida entre 17 y 24 y el 80% por la población entre 0 y 16 años.

ANEXO VI. División del Fondo de Cooperación por CCAA (miles de euros).

Tabla 5. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MH (s.f.) y de la Fuente (2021)

| | Primer Subfondo | Segundo Subfondo | Total |
|--------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| Andalucía | 506.564,61 | 321.331,28 | 827.895,89 |
| Aragón | 49.962,63 | 1.318,30 | 51.280,93 |
| Asturias | 52.868,25 | 44.120,54 | 96.988,79 |
| Cantabria | 28.444,90 | 24.862,93 | 53.307,83 |
| Castilla la Mancha | 116.025,52 | 87.393,07 | 203.418,59 |
| Castilla y León | 115.179,05 | 103.200,55 | 218.379,61 |
| Cataluña | | | |
| C. Valenciana | 256.522,57 | 6.768,53 | 263.291,10 |
| Extremadura | 65.482,75 | 46.315,37 | 111.798,13 |
| Galicia | 135.738,54 | 115.858,30 | 251.596,84 |
| Islas Baleares | | | |
| Islas Canarias | 118.928,64 | 3.138,02 | 122.066,66 |
| La Rioja | 12.449,42 | 13.451,48 | 25.900,89 |
| Madrid | | | |
| Región de Murcia | 81.659,14 | 2.154,64 | 83.813,78 |
| TOTAL | 1.539.826,03 | 769.913,01 | 2.309.739,04 |

ANEXO VII. División del Fondo de Competitividad por CCAA en miles de euros.

Tabla 6. Elaboración propia a partir de datos del MH (s.f.) y de la Fuente (2021)

| | Índice antes particip. Fondo | Capacidad Fiscal | Particip. Fondo | Índice desp. particip. Fondo |
|-------------------------------|---------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------------------|
| Andalucía | 1,0169 | 0,9541 | | 1,0169 |
| Aragón | 1,1150 | 0,9998 | | 1,1150 |
| Asturias | 1,0980 | 0,9800 | | 1,0980 |
| Cantabria | 1,3144 | 1,0015 | | 1,3144 |
| Castilla la Mancha | 1,0437 | 0,9487 | | 1,0437 |
| Castilla y León | 1,1150 | 0,9746 | | 1,1150 |
| Cataluña | 1,0018 | 1,0571 | 1.111.099,48 | 1,0571 |
| C. Valenciana | 0,9213 | 0,9945 | 1.022.343,37 | 1,0000 |
| Extremadura | 1,1550 | 0,9209 | | 1,1550 |
| Galicia | 1,0715 | 0,9583 | | 1,0715 |
| Islas Baleares | 0,8374 | 1,0787 | 676.468,55 | 1,0600 |
| Islas Canarias | 0,8842 | 0,8428 | 675.112,73 | 1,0000 |
| La Rioja | 1,2224 | 0,9848 | | 1,2224 |
| Madrid | 1,0432 | 1,1090 | 288.653,14 | 1,0600 |
| R. Murcia | 0,9702 | 0,9567 | 116.443,27 | 1,0000 |
| TOTAL | | | 3.890.120,53 | |

ANEXO VIII. Liquidación del FSG en miles de euros (año 2019).

Tabla 7. Elaboración propia a partir de datos del MH (s.f.)

| | Valor año base FSG 01/01/2019 | FSG 2019 | Entregas a cuenta 2019 | Liquidación 2019 |
|-------------------------------|----------------------------------|-------------------|---------------------------|---------------------|
| Andalucía | 448.551,39 | 506.190,25 | 515.757,68 | -9.567,43 |
| Aragón | 247.724,23 | 279.556,79 | 282.601,69 | 6.634,02 |
| Asturias | 166.651,44 | 188.066,15 | 190.215,59 | -2.149,44 |
| Cantabria | 438.973,91 | 495.382,06 | 499.312,17 | -3.930,11 |
| Castilla la Mancha | 70.717,78 | 79.805,02 | 81.907,92 | -2.102,90 |
| Castilla y León | 387.642,56 | 437.454,62 | 442.488,61 | 442.488,61 |
| Cataluña | 693.076,28 | 782.136,58 | 793.616,02 | -11.479,44 |
| C. Valenciana | -1.292.533,75 | -1.458.624,34 | -1.465.258,36 | 6.634,02 |
| Extremadura | 398.572,80 | 449.789,40 | 453.811,80 | -4.022,40 |
| Galicia | 533.817,17 | 602.412,67 | 608.851,27 | -6.438,60 |
| Islas Baleares | -625.929,62 | -706.361,58 | -710.409,95 | 4.048,37 |
| Islas Canarias | 66.598,66 | 75.156,59 | 77.003,21 | -1.846,62 |
| La Rioja | 190.093,03 | 214.519,98 | 216.281,67 | -1.761,69 |
| Madrid | -676.434,82 | -763.356,69 | -764.022,66 | -764.022,66 |
| R. Murcia | -179.880,78 | -202.995,46 | -203.362,00 | 366,54 |
| TOTAL | 867.640,27 | 979.132,05 | 1.018.794,66 | -39.662,61 |

6. BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS DOCTRINALES Y PERIODÍSTICAS

- ABC (Europa Press). (16 de Febrero de 2022). *ABC*. Recuperado el 13 de Marzo de 2022, de Montero sobre reforma fiscal: "Vamos a esperar al informe de los expertos": https://www.abc.es/espana/abci-montero-sobre-reforma-fiscal-vamos-esperar-informe-expertos-202202161157_video.html
- ABC. (13 de Marzo de 2022). *Hemeroteca ABC*. Recuperado el 13 de Marzo de 2022, de Financiación autonómica: <https://www.abc.es/hemeroteca/financiacion+autonomica>
- Alfonso Galán, R. M. (2006). La cesión de los impuestos sobre el patrimonio y sucesiones y donaciones en la Ley 21/2001 de cesión de tributos del estado a las CC.AA. *Anuario del Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo*, 403-420.
- Alfonso Galán, R. M. (2010). La cesión del ISD: Alcance y contenido. En J. M. Lago Montero, R. M. Alfonso Galán, I. Gil Rodríguez, & M. Á. Guervós Maíllo, *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas* (págs. 209-216). Madrid: Dykinson S.L.
- Beteta Barreda, A. (2015). La financiación de las comunidades autónomas y la reforma fiscal. *Economistas*(145), 61-68.
- Bosch, N. (2009). El sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Regionales*, 73-82.
- Calvo Ortega, R. (2015). *Crisis de la financiación autonómica*. Pamplona: Aranzadi.
- Calvo Vérguez, J. (2011). El Consejo de Política Fiscal y Financiera en el nuevo modelo de Financiación Autonómica. *Crónica tributaria*(139), 7-43.
- Calvo Vérguez, J. (2018). El mecanismo de nivelación en el futuro modelo de financiación autonómica. *Quincena Fiscal*, 41-72.
- Calvo Vérguez, J. (2021). La modificación de la competencia normativa de las CCAA sobre los impuestos cedidos. Tras el largo camino recorrido, ¿volvemos a la "casilla de salida"? *Quincena Fiscal*, 9 -18.
- Cantalero Prieto, Álvarez García, S., Blázquez Fernández, C., & Pascual Sáez, M. (2015). La nivelación en el modelo de financiación autonómica . *Revista de Estudios Regionales*, 111-132.
- CincoDías. (15 de Febrero de 2022). *El País (CincoDías)*. Recuperado el 13 de Marzo de 2022, de El PSOE frena la propuesta fiscal de Podemos y pide esperar al informe de los expertos: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/02/15/economia/1644948237_132885.html?rel=buscador_noticias
- Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. (2017). *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Madrid.

- Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria. (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid.
- Cuenca García, A. (2015). Reforma de la financiación autonómica. *Economistas*(145), 79-86.
- de la Fuente, Á. (2018). Sobre la generalización del sistema de concierto. *Fedea Policy Papers*, 1-9.
- de la Fuente, Á. (2021). La financiación autonómica en 2020: una primera aproximación y una propuesta de cara a 2021. *FEDEA, Estudios de Economía Española*.
- Economía 3. (18 de Noviembre de 2016). *Problemas y propuestas de reforma del Sistema de Financiación Autonómica*. Recuperado el 15 de Mayo de 2022, de Economía 3: <https://economia3.com/2016/11/18/89092-89092/>
- El País. (13 de Marzo de 2022). *Buscador El País*. Recuperado el 13 de Marzo de 2022, de <https://elpais.com/buscador/?q=financiacion%20autonomica>
- Espasa, M. (2014). *La financiación autonómica: una historia interminable*. Recuperado el 16 de Marzo de 2022, de Universidad de Alicante: <https://web.ua.es/es/dmcte/documentos/qmetwp1502.pdf>
- Fiscal-impuestos. (s.f.). *Fiscal-impuestos*. Recuperado el 15 de Marzo de 2022, de El nuevo marco normativo de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común: <https://www.fiscal-impuestos.com/nuevo-marco-normativo-financiacion-comunidades-autonomas-regimen-comun01.html>
- García Díaz, M. Á. (2002). *La financiación autonómica de régimen común*. Albacete: Confederación Sindical de CC.OO.
- García, S. (24 de Junio de 1980). *El País*. Recuperado el 1 de Marzo de 2022, de La ley de Financiación de las Autonomías será aprobada con acuerdo entre UCD y PSOE: https://elpais.com/diario/1980/06/24/espana/330645624_850215.html
- Gómez de la Torre del Arco, M. (2010). Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 331-354.
- Gómez de la Torre del Arco, M. (2018). Hacia un nuevo sistema de financiación autonómica. ¿Qué nos queda? *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 355-378.
- Guervós Maíllo, M. Á. (2006). Los impuestos propios de las comunidades autónomas. *Anuario del Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo*(23), 421-458.
- Hernández de Cos, P., & López Rodríguez, P. (2014). Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España. *Documentos Ocasionales- Banco de España*, 1-43.
- Illán Monreal, J. A., Sempere Flores, A. J., & Egea Díaz, N. (2007). Financiación Autonómica a partir de 2001. *XIV Encuentro de Economía Pública: políticas públicas y reformas fiscales*. Santander.
- Juliana Ricart, E. (2017). ¿Naciones para todos? En A. D. Rama, *Repensar la España plurinacional* (págs. 103-131). Icaria.

- Lago Montero, J. M. (2000). *El poder tributario de las Comunidades Autónomas*. Pamplona: Aranzadi.
- Lago Montero, J. M. (2008). Las grietas del sistema de financiación autonómica: ¿hacia un confederalismo fiscal insolidario? *Revista técnica tributaria*, 49-102.
- Lago Montero, J. M. (2010). La cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. En J. M. Lago Montero, R. M. Alfonso Galán, I. Gil Rodríguez, & M. Á. Guervós Maíllo, *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas* (págs. 158-166). Madrid: Dykinson, S.L.
- Lago Montero, J. M. (2017). Vías de reforma del sistema de financiación autonómica. En J. López Martínez, & J. M. Pérez Lara, *La reforma de la financiación territorial* (pág. 102). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lago Montero, J. M. (2021). *La simplificación de la imposición sobre la renta*. Madrid: Reus.
- Lago Peñas, S. (2019). La descentralización tributaria en España: avances significativos, retos pendientes. *Cuadernos de Información Económica*, 45-52.
- Martínez López, D. (2020). Las finanzas autonómicas en la pandemia Covid-19. Las disfunciones se multiplican. *Hacienda Canaria*, 51-79.
- Martos García, J. J. (2016). Financiación autonómica y propuestas de reforma de la Constitución Española. *Quincena Fiscal*, 23-75.
- Martos García, J. J. (2017). Federalismo fiscal y Constitución Española. En J. Lopez Martinez, & J. M. Pérez Lara, *La reforma de la financiación territorial* (pág. 109). Tirant lo Blanch.
- MH. (s.f.). *Portal institucional del Ministerio de Hacienda*. Recuperado el 15 de Febrero de 2022, de Informes sobre la financiación definitiva de las comunidades autónomas a través del sistema de financiación: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (15 de Febrero de s.f.). *Portal institucional del Ministerio de Hacienda*. Recuperado el 2022, de Informes sobre la financiación definitiva de las comunidades autónomas a través del sistema de financiación: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Pérez Bernabeu, B. (2020). *El desequilibrio financiero vertical y horizontal del actual sistema de financiación autonómica de las CCAA de régimen común: principales líneas de reforma*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Pérez Zúñiga, J. (2021). Sobre un Estado materialmente federal. *Quincena Fiscal*, 79-112.
- Pérez Zúñiga, J. M. (2018). Financiación autonómica y reforma constitucional. *Crónica Tributaria*(169), 99-137.

- Pérez Zúñiga, J. M. (2021). Sobre un Estado materialmente federal. *Quincena Fiscal*, 79-112.
- Pérez-Fadón Martínez, J. J. (2017). Análisis fiscal del Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*(32), 1-13.
- Ramos Prieto, J. (2012). *El sistema tributario en el Estado autonómico*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Renieblas Dorado, P. (2020). Límites a las potestades tributarias de las Comunidades Autónomas, nulidad de las disposiciones legales que introducen un gravamen medioambiental sobre las centrales nucleares en Castilla y León. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*(68), 1-4.
- Sánchez López, M. E. (2019). Reflexiones acerca de las propuestas de reforma de la financiación autonómica (especial referencia a los tributos cedidos). *Quincena Fiscal*, 43-72.
- Sánchez Sánchez, E. M. (2018). Financiación autonómica: encaje del impuesto catalán sobre bebidas azucaradas envasadas en el ámbito internacional. *Quincena Fiscal*, 17-36.
- Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. (5 de Enero de 2022). *COVID-19: Medidas Tributarias*. Recuperado el 2 de Abril de 2022, de https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=360_COVID-19_Medidas_Tributarias&modo=2
- Sempere, P. (27 de Enero de 2022). La recaudación tributaria cierra 2021 en los 223.382 millones de euros, un 15% más que en el año previo. *Cinco Días El País*. Recuperado el 20 de Mayo de 2022, de https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/01/27/economia/1643284736_578781.html
- Sérvulo González, J. (3 de Mayo de 2016). Cómo reformar la financiación de las comunidades: estos son los problemas que todos señalan. *El País*. Recuperado el 10 de Mayo de 2022, de https://elpais.com/economia/2016/05/03/actualidad/1462288208_326738.html
- Urbano Sánchez, L. (2019). La constitucionalidad del impuesto catalán sobre las viviendas vacías. *Crónica tributaria*, 185-200.
- Urkullu Rentería, Í. (4 de Diciembre de 2017). Riesgo unilateral y solidaridad. *El País*. Recuperado el 23 de Mayo de 2022, de https://elpais.com/elpais/2017/12/03/opinion/1512306484_333570.html
- Wolters Kluwer. (s.f). *Financiación Autonómica*. Recuperado el 12 de Febrero de 2022, de Guías Jurídicas Wolters Kluwer: https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjcyNTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQ_QGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA5XPnujUAAAA=WKE

JURISPRUDENCIA

STC 37/1987, de 26 de marzo (Tribunal Constitucional 26 de Marzo de 1987).

STC 192/2000, de 13 de julio (Tribunal Constitucional 13 de Julio de 2000).

STC 16/2003, de 30 de enero (Tribunal Constitucional 30 de Enero de 2003).

STC 4/2019, de 17 de enero, Impuesto catalán sobre las viviendas vacías (Tribunal Constitucional 17 de Enero de 2019).

STC 84/2020, de 15 de julio, 84/2020 (Tribunal Constitucional 15 de Julio de 2020).