

foro de debate jurídico

La financiación de las Comunidades Autónomas: Reflexiones para su revisión

Enrique Giménez-Reyna

Abogado

Miembro del Foro Reus de Debate Jurídico

REUS
EDITORIAL

Foro de debate jurídico Reus
Miembros fundadores

Moisés Barrio Andrés (secretario), Martín Bassols Coma, Javier Borrego Borrego, Raúl Canosa Usera, Antonio Castán Pérez-Gómez, Luis Javier Cortés Domínguez, Valentín Cortés Domínguez (vice-presidente), Silvia Díaz Alabart, Federico Durán López, Enrique Giménez-Reyna, Víctor Moreno Catena, Antonio Mozo Seoane, José Luis Piñar Mañas, Álvaro Rodríguez Bereijo (presidente), Carlos Rogel Vide (coordinador).

PONENCIAS PUBLICADAS

1. *El ámbito tridimensional de la propiedad inmueble*. Carlos Rogel Vide, 2017.
2. *Ciberdelitos: Amenazas criminales del ciberespacio*. Moisés Barrio Andrés, 2017.
3. *La financiación de las Comunidades Autónomas: reflexiones para su revisión*. Enrique Giménez-Reyna, 2018.

Foro de debate jurídico

Ponencias

Director de la Colección: Carlos Rogel Vide

Catedrático de Derecho Civil

Coordinador de la Colección: Moisés Barrio Andrés

Letrado del Consejo de Estado

**LA FINANCIACIÓN DE
LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS: REFLEXIONES
PARA SU REVISIÓN**

Enrique Giménez-Reyna

Abogado

Miembro del Foro Reus de Debate Jurídico

REUS
EDITORIAL

Madrid, 2018

© Enrique Giménez-Reyna
© Editorial Reus, S. A., para la presente edición
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Tfno.: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

1ª edición, REUS, S.A. (Enero, 2018)
ISBN: 978-84-290-2026-7
Depósito Legal: M-1568-2018
Diseño de portada: Editorial Reus
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: *Estilo Estugraf Impresores S.L.*

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

I. EL NUEVO MODELO DE ESTADO¹

Entre las muchas novedades que supuso el nuevo modelo de Estado que los españoles nos dimos con la Constitución de 1978 destaca la relativa a la distribución territorial del poder, no solo por sus múltiples implicaciones, sino también por el cambio tan radical que supuso pasar de un Estado unitario, que sólo reconocía el ámbito local, con las Provincias (en número de 50, herederas del Decreto Javier de Burgos) y los Municipios (en número de 8.116² -el 84% con menos de 5.000 habitantes-, por encima de Brasil, que a fecha de hoy, tiene 5.564 municipios, con una población de

¹ Nota del autor. Para la redacción de este trabajo me he servido de la ponencia (Las competencias normativas de las CC.AA. en los impuestos cedidos: uniformidad o diversidad) que presenté para el debate y la edición de los trabajos sobre «Propuestas para la Reforma de los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones en España», organizados por la Fundación Impuestos y Competitividad. Madrid, 2015, páginas 135 a 178.

² Francia es el Estado con más municipios, 36.697. Alemania también supera a España, pues tiene 11.553 municipios. Italia tiene 8.094 municipios. Por el contrario, Reino Unido tiene solo 406 entidades similares a los municipios.

210.746.573 habitantes), a un Estado regional, que reconoce unas nuevas entidades, las Comunidades Autónomas (17, más Ceuta y Melilla, calificadas como Ciudades Autónomas; Brasil tiene 26 estados y un Distrito Federal) a las que se les dota de Administración y Hacienda propias. Por tanto, son cuatro los niveles políticos, administrativos y financieros: estatal, autonómico, provincial y municipal. Para un país de 46 millones de habitantes no está mal.

El hito desencadenante de nuestro nuevo Estado, la muerte de Franco, que supuso el final de la Dictadura, se produce en un momento en que nuestras finanzas no pasaban por un buen momento, después de la crisis del petróleo de 1973, que aquí nos habíamos negado a reconocer; el PIB de 1975 era de 6.700 millones de pesetas (casi 40 millones de euros), que creció un 0,5% sobre 1974; el PIB per cápita era de 1.108 €; el paro 3,7%; la inflación 14,095%; los gastos fueron de 772,4 millones de pesetas y los ingresos de 742,5 millones de pesetas (el 11% del PIB, aproximadamente).

Pues en ese contexto de un país en vías de desarrollo nos pusimos a desplegar las nuevas instituciones, aún sin conformar legislativamente. Bajo la presión de las llamadas Comunidades históricas, se ponen en marcha las llamadas “preautonomías”, a las que se les van transfiriendo competencias estatales, con una celeridad que sorprendía a propios y extraños; el proceso lo abren Cataluña (Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento -ojo al título- provisional de la Generalidad de Cataluña, apro-

bado poco antes de que llegara Josep Tarradellas del exilio, que tuvo lugar el 23 de octubre de 1977), País Vasco (Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco) y Galicia (Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen Preautonómico para Galicia), a las que siguen, por este orden, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha (todas culminan en 1978). Solo quedaron sin régimen preautonómico Navarra, Cantabria, La Rioja y Madrid.

En 1978 se aprueba la Constitución. Pero la determinación del número, el nombre y el territorio de las CCAA fue un proceso largo y laborioso: no sabíamos cuántas Comunidades iban a existir y cuáles iban a ser. Lo que sí estaba claro desde el inicio es que había comunidades, ciudadanos y territorios que tendrían un régimen de autogobierno que sería de primer nivel, con poder legislativo indiscutible y con amplias competencias, a costa de reducir las del Estado en esos territorios. Las demás tenían un futuro abierto, con o sin parlamento propio, y unas competencias más acotadas.

El 18 de diciembre de 1979, el Congreso aprueba los estatutos de autonomía de País Vasco y Cataluña; y el 6 de abril de 1981, el de Galicia. Pero hemos de recordar que en 1981 se produce la dimisión del Presidente Adolfo Suárez y el intento de golpe de Estado del 23 de febrero, lo que pone en cuestión muchas cosas. En este punto, tras ser investido Pre-

sidente, Calvo-Sotelo tomó la iniciativa de determinar el mapa autonómico que habríamos de tener, para lo cual encarga a una comisión de expertos dirigida por el Profesor García de Enterría analizar la situación en que se encontraba el proceso autonómico y establecer los pasos a seguir. Las dudas que se suscitaban eran múltiples: León, por ejemplo, podía ir con Castilla la Vieja o sola; La Rioja y Santander, igualmente. También se podría, en teoría, pensar en una región castellana que comprendiese a ambas Castillas, y había quienes lo propugnaban, como los que sostenían que Segovia fuera sola. Finalmente, se hablaba de una región Centro, con Madrid como eje; Madrid, por agotar los ejemplos, podía también optar por una autonomía en solitario o con Castilla-La Mancha, o incluso constituirse la villa de Madrid en “capital federal”.

El 31 de julio de 1981, Leopoldo Calvo-Sotelo, Presidente del Gobierno, y Felipe González, líder del PSOE, plasman las conclusiones de dicho informe en los primeros pactos autonómicos, en los que se determinan que serán las 17 Comunidades que hoy tenemos las que se habrían de constituir; Ceuta y Melilla quedaron para mejor momento. Los primeros estatutos que se aprueban son los de Andalucía, Asturias y Cantabria, en diciembre de 1981. Le siguen, en 1982, los de La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra; finalmente, en 1983, los de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León. Los estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se aprobaron en 1995.

La Constitución, en su Disposición Transitoria Segunda, estableció que las regiones dotadas de órganos preautonómicos y que en el pasado hubiesen aprobado sus propios Estatutos de autonomía, podrían acceder a la autonomía por la denominada “vía rápida”, prevista en el artículo 151 CE, por considerar que la voluntad autonómica de esas comunidades está acreditada históricamente, pudiendo alcanzar el máximo techo competencial desde su constitución en autonomía, sin necesidad de esperar los cinco años que exige el apartado segundo del artículo 148. Este sistema estaba pensado para Cataluña, País Vasco y Galicia. Por su parte, Navarra y Andalucía también accedieron a la autonomía por la “vía rápida”, con soluciones *ad hoc*. Finalmente, la Comunidad Valenciana y Canarias fueron equiparadas a las Comunidades que accedieron por la vía del artículo 151 CE, mediante sendas Leyes Orgánicas (conocidas como “LOTRAVA” y “LOTRACA”, respectivamente), que le confirieron el mismo nivel competencial que a las Comunidades históricas. Las demás hubieron de seguir la vía del artículo 143 CE. Pero se llegó a un resultado común: todas las CCAA tendrían un parlamento capaz de dictar leyes.

Como dice Peces Barba³, las diversas vías que establece la Constitución para acceder a la autonomía permiten llegar a una meta de igualdad entre todas las comunidades autónomas al final del proceso, una

³ *El acceso a la autonomía: la vía del artículo 143*. Tribuna libre, El País, 17.01.80.

vez terminada la dinámica de transferencia de competencias y de funciones desde los poderes del Estado a los de éstas. El acceso a la autonomía no permite, por consiguiente, si se utiliza uno u otro procedimiento de los establecidos en la Constitución, hablar de autonomías de primera o de segunda, como, con una demagogia interesada, algunos sectores políticos hablan en ciertas regiones o nacionalidades. Lo que sí es cierto, termina diciendo, es que la utilización de las dos vías genéricas -la del artículo 143 y la del artículo 151- permite una mayor aceleración, al menos en teoría, en la asunción de competencias, y una mayor concreción en el perfil de las instituciones propias en el segundo caso -artículo 151-.

Aunque anticipemos las conclusiones, hemos de decir que el resultado era previsible: todas las Comunidades acabarían teniendo poder legislativo propio (el manido *café para todos*) y todas han alcanzado un techo de competencias similar, con algunas excepciones. Al fin y al cabo, todo estaba ya dicho por los expertos: las diferencias entre territorios son odiosas, con lo que han de reconocerse las mínimas indispensables; en federalismo fiscal todo tiende hacia la homogeneidad.

El llamado Estado de las Autonomías está regulado en la Constitución de 1978, que le dedica el Título VIII y varias disposiciones complementarias, fundamentalmente para dar respuesta a la demanda de una parte significativa de la clase política y a los ciudadanos de las referidas comunidades históricas. Pero el diseño no era, ni con mucho, algo acabado, sino un conjunto de normas en las que prevaleció, más que la

racionalidad, el empeño en alumbrar sin demora una nueva distribución del poder territorial, a fuerza de afirmaciones y salvedades que complacieran a la mayoría, a sabiendas de dejar excesivas ambigüedades e imprecisiones en la delimitación de los ámbitos competenciales entre el Estado y las entidades regionales.

De otro lado, los constituyentes dejaron abierto el proceso para remitirlo a normas posteriores que, con la exigencia del refuerzo democrático de las leyes orgánicas, abordaran las normas institucionales de las nuevas CCAA (los estatutos de autonomía) y el régimen financiero por el que deberían ejercer sus competencias en materia de ingreso y gasto públicos, que se recoge en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

La LOFCA, aprobada en 1980, tuvo un buen arranque. Pero también fue precisa la creación de otra Comisión de Expertos que determinó los pasos que habrían de seguirse para que las CCAA pudieran ejercer su autonomía financiera, de modo que el paso de una Hacienda única a otra descentralizada no supusiera un salto en el vacío⁴.

También aquí se distinguen dos sistemas: el común, que afecta a todo el territorio nacional y a todas las Comunidades, y el foral, propio de Navarra y País Vasco y, en menor medida, Canarias. Las del primer

⁴ *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las CCAA*. Centro de Estudios Constitucionales. Julio 1981. Madrid, 1981.

paquete se regirían, en todo, por sus estatutos de autonomía y la LOFCA; las del régimen foral por sus normas específicas que afectan, fundamentalmente, a los ingresos pactados con el Estado; y, en cuanto a los gastos, el crédito y los ingresos autonómicos, por la LOFCA.

De acuerdo con los tres cuerpos normativos (Constitución, estatutos de autonomía y LOFCA), los grandes principios que presiden el ejercicio de las competencias financieras autonómicas con respeto a la unidad de la Nación española son autonomía, solidaridad y coordinación (artículo 156.1 de la Constitución: “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.”). Todos ellos son igualmente importantes, como enseñan los expertos en federalismo fiscal. Si la **autonomía** es la base de la propia existencia de este nuevo nivel de gobierno y de hacienda, la **solidaridad** asegura el reparto equitativo de competencias y de recursos financieros entre todas las CCAA, para garantizar a todos los ciudadanos un nivel similar de prestación de servicios y de contribución a las cargas de su Comunidad, y la **coordinación** cierra el marco, procurando el funcionamiento armónico de todos los poderes al servicio del interés general, lo que implica renuncias a ámbitos propios de imposición en favor de la coherencia global del sistema, y propiciando fórmulas de colaboración entre los distintos niveles de gobierno y hacienda.

II. DOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN

1. El sistema común

En la actualidad, la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se rige por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (Ley del SFA, en adelante). Como culminación de un proceso de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de 15 de julio de 2009 adoptó, a propuesta del Gobierno de la Nación, el Acuerdo 6/2009, para la reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, cuya puesta en práctica exigió llevar a cabo una serie de reformas legales. La citada Ley acomete las reformas que no requirieron el rango de Ley Orgánica, complemen-

ÍNDICE

I. El nuevo modelo de Estado.....	7
II. Dos sistemas de financiación.....	15
1. El sistema común.....	15
2. El sistema foral.....	30
III. Revisión de los sistemas de financiación.....	71
1. La revisión del modelo vigente de la financia- ción autonómica común.....	72
2. La revisión del modelo vigente de la financia- ción foral.....	90
IV. Valoración de nuestra diversidad normativa en materia de tributos cedidos. En busca de alternativas al modelo actual.....	101
1. Factores positivos y negativos de la diversidad normativa.....	101

Índice

2. Un nuevo escenario: la competencia fiscal entre las CCAA.....	108
3 En busca de alternativas al modelo actual.....	114
V. Final.....	125
Estadísticas y cuadros ilustrativos de la actualidad financiera autonómica.....	127

