

La federalización de una Hacienda centralista en un país no federal: España, 1845-2008

EDUARDO J. ALONSO OLEA*

RESUMEN

Durante los últimos treinta años uno de los puntos básicos de la discusión política y económica en España ha sido la configuración del Estado de las autonomías y su financiación. Por otra parte, los términos «descentralización fiscal» y «España» han sido tradicionalmente antitéticos.

Esta larga trayectoria histórica dominada por un Estado centralizado, que arranca en lo tributario en 1845, varió claramente con la Constitución de 1978. No es una Constitución federal pero prefigura una construcción del Estado, el de las Autonomías, que ha mantenido en los últimos lustros una trayectoria claramente descentralizadora, pero con una clara asimetría entre gestión de ingresos y de gastos.

Palabras clave: descentralización fiscal, transferencias territoriales, tributación.

SUMMARY

During the last thirty years, one of the basic points of the political and economic rows in Spain has been the shaping of the State of the autonomies and its financing. On the other hand, the terms, «fiscal decentralization» and «Spain», have been traditionally antithetical.

This long historical path, dominated by a centralized State, which starts off in the tax system in 1845, clearly differed from the 1978 Constitution. It is not a federal Constitution, yet prefigures a building of the state, the one dealing with the autonomies, which has maintained a clear decentralizing path in the last decades, yet with a clear asymmetry between income and expense management.

Keywords: fiscal decentralization, territorial transferences, taxation.

* Profesor Contratado en el departamento de Historia Contemporánea de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).

INTRODUCCIÓN

El simple enunciado de descentralización fiscal y España son términos tradicionalmente antitéticos. Si algún país europeo siguió la estela de la Francia posrevolucionaria en la centralización administrativa fue precisamente la España liberal desde la década de 1840.

Sin embargo, siendo así las cosas no es menos cierto que en el interior de un país en que se consigue la unidad aduanera en fecha tan tardía como 1841 se mantuvo —y se mantienen— unos regímenes fiscales peculiares con un apoyo histórico o geográfico diverso, como veremos, que se escapan a una visión única y uniforme de la fiscalidad.

Esta larga trayectoria histórica, que arranca de la reforma de Mon-Santillán de 1845, comenzó a variar de forma significativa con la Constitución de 1978 en que si bien no lo hace federal nominalmente, además de amparar los derechos históricos de los Territorios Forales (Vizcaya, Álava, Guipúzcoa y Navarra), prefigura una construcción del Estado, el de las Autonomías, que ha mantenido en los últimos lustros una trayectoria en los hechos en esta dirección.

1. LA ESPAÑA LIBERAL DESDE LA REFORMA DE 1845

La Real Hacienda se convierte en la Hacienda del Estado en un proceso lento y plagado de violencia, es en realidad una faceta más del proceso de transformación hacia el constitucionalismo liberal desde el Antiguo Régimen.

El hito fundamental de este cambio o transformación en lo tributario fue la reforma de Mon-Santillán¹ de 1845, una vez que la vuelta de la paz permitió llevar a cabo una reforma con las condiciones de planificación y eliminación de obstáculos que la habían impedido hasta entonces: el diezmo (la contribución recaudada por la Iglesia), los contratos de anticipos e incluso la propia desaparición de las propiedades y propietarios privilegiados (por medio de la desamortización de las tierras de la Iglesia y la desaparición definitiva² de los mayorazgos y las vinculaciones). Esta reforma se complementó con una Ley de Contabilidad, de 1850 que supuso una normalización de la Hacienda

¹ Realizada en 1845, siendo ministro de Hacienda del Gobierno Alejandro Mon e inspirada por el hacendista Ramón de Santillán. Esta reforma fiscal supuso la creación del primer sistema de impuestos moderno de España basado en tres grandes grupos de ingresos: 1) tributos directos: a) contribución de inmuebles, cultivos y ganadería; b) subsidio industrial y de comercio; c) contribución sobre inquilinatos (arriendos). 2) Tributos indirectos: a) derechos de hipotecas; b) contribución de consumo sobre especies determinadas; c) derechos de puertas. 3) Rentas y monopolios, rentas de aduanas, del monopolio de tabacos, y de loterías. No nació de la nada puesto que ya la Hacienda Real tuvo que acopiar recursos de donde y como pudo (no hay que olvidar la inestable situación política cuando no directamente bélica de las primeras décadas del siglo XIX), como muestran las reformas de Garay y López Ballesteros. Ver Comin, y Comin y Vallejo (1996).

² Insistimos en «definitiva» porque ya en el reinado de Carlos III se había limitado la creación de nuevos mayorazgos o la refundición de precios. Ver R. Cédula de 14 de mayo de 1789.

y la elaboración de un presupuesto (con sus consiguientes fases) de forma ordenada. Se utilizó el sistema de refundición de tributos (la agrupación de previos tributos en unos nuevos) para así establecer un cierto puente entre los sistemas previos de recaudación y la necesaria definición legal de los sistemas impositivos modernos. Dejando aparte los mejores o peores resultados de esta reforma fue el fundamento básico de la Hacienda española hasta 1977³.

La progresiva consolidación del Estado liberal durante el resto del siglo XIX estableció lógicas reformas al sistema, pero continuó hasta el siglo XX la dependencia en su recaudación de un sistema de cupos provinciales⁴, centralizados desde el ministerio, en combinación con una red de Delegaciones de Hacienda establecidas en las capitales de provincia y en algunas ciudades de población importante.

Sin embargo en este esquema general pervivieron los sistemas tributarios de unas regiones periféricas, como fueron las Provincias Vascas y Navarra. Estas contaban con un estatus diferente debido a la permanencia de unos ordenamientos forales, de raíz medieval⁵, que se fueron adaptando también a los nuevos tiempos que el liberalismo y el progreso trajo. Así, desde sus primeros tributos generales del siglo XVII, con la Ley de 25 de octubre de 1839 sus Fueros fueron respetados dentro de la unidad constitucional de la nación y las Diputaciones⁶ forales, las autoridades provinciales dependientes de unas asambleas elegidas por los municipios de las respectivas provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, establecieron o mejor continuaron estableciendo en lo esencial los sistemas tributarios en sus respectivos territorios. Caso aparte es el de Navarra, viejo reino de la reconquista asimilado en lo dinástico a Castilla en 1512 pero que mantuvo su estatus de Reino hasta 1841, en que se convirtió en una provincia con sus peculiaridades, una de ellas y no precisamente leve, fue la tributaria.

Este esquema administrativo rígido, en el que todo pasaba por el Ministerio de Gobernación y/o de Hacienda⁷, tenía una anomalía en el caso de las Provincias Vascas

³ Ver Comin (1988, 1996), Comin, Martín y Vallejo (2006).

⁴ Se aprobaba una cantidad a recaudar por un concepto tributario y se repartía entre las diferentes provincias del reino, y luego, en cada provincia, se hacía lo propio entre los pueblos.

⁵ Los Fueros en la España medieval se utilizaron como estatutos jurídicos, normalmente de aplicación municipal. Sin embargo, en el País Vasco (además de la concesión de Fueros a diversas Villas, como Bilbao, por mecanismos comunes al resto del reino de Castilla) se extiende a un estatuto jurídico peculiar de las provincias de Guipúzcoa y de Álava, así como al señorío de Vizcaya. Estos códigos forales, como es claramente manifiesto en el caso vizcaíno, regulan las relaciones del señorío con su señor (el Rey de Castilla desde 1379), pero también regulan un derecho privado propio con instituciones propias (en las herencias), un derecho público (libertad de comercio) o una regulación penal (garantías procesales para los vizcaínos).

⁶ La Diputación Foral (en Vizcaya, Guipúzcoa y Álava) no procede la norma del Estado sino que es una institución originada en la Edad Moderna (siglo XVI) como órgano ejecutivo de las Juntas Generales (asambleas representativas de los ayuntamientos). Con el tiempo esas capacidades ejecutivas se fueron reforzando hasta que en el siglo XIX alcanzaron un puesto preeminente en el edificio foral.

⁷ Hay multitud de expedientes en el Archivo general de la Administración de Alcalá de Henares en el que los municipios y las Diputaciones provinciales tenían que iniciar expedientes de autorización de obras para

y Navarra, y una anomalía de relevancia por cuanto eran aquí sus Diputaciones, sus gobiernos provinciales, los que ejercían, en materia de hacienda y fomento, muchas de las funciones a priori exclusivas del Gobierno central o sus delegados en las provincias. No es este el sitio para detallar el largo proceso histórico de esta excepción⁸ pero creemos suficiente en este momento destacar que la obligación constitucional de 1876 de que cada español aportara a la Hacienda en proporción a sus haberes se cumplió de forma especial en estos territorios actuando las Diputaciones como recaudadoras de los tributos del Estado no como meras subrogadas del Ministerio sino manteniendo su propia política tributaria, dentro de las lógicas coordinadas temporales en que nos situamos de una Hacienda liberal; así encontramos tributos que se mantienen en estas provincias y desaparecen en territorio común, como ocurre con los arbitrios de consumos en 1911 o a la inversa tributos como la Hoja de Hermandad en Álava, impuesto medieval que se deja de recaudar en 1914. El caso navarro es todavía más peculiar puesto que el paso de reino a provincia se hizo respetando en gran parte las tradicionales funciones de su Diputación (titulada Provincial y Foral). En ambos casos las Diputaciones, en equivalencia de los impuestos que hubiera debido recaudar el Ministerio, pagan un tanto alzado anual (el cupo) dejando, como decimos, la recaudación de los principales tributos (salvo Aduanas y Tabacos) en manos de las autoridades provinciales.

En el caso del régimen vasco este acuerdo, firmado en 1878 tras la eliminación de las instituciones forales, se conoció (y se conoce) como Concierto Económico y en el navarro (de 1841) como Convenio Económico, que todavía están vigentes aunque muy transformados como no podía ser de otra forma al haber transcurrido en relación con el primero 130 años y en el segundo 168 años desde el comienzo de su andadura.

Cómo encajaron estos sistemas descentralizados en un esquema constitucional a priori tan centralista, por medio de una Ley, de 1841, en Navarra y por un real Decreto en 1878, luego renovado en distintas ocasiones⁹, se debió a la eficiencia de las instituciones provinciales y la cortedad de recursos de la Hacienda central, ya que el sistema le permitía ingresar recursos, por medio del cupo, sin invertir en personal.

También corresponde indicar que hay otros territorios con un estatus fiscal un tanto peculiar, como son las Islas Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En razón de su situación periférica, han mantenido una situación de exención de tributos en relación con los impuestos indirectos, aunque a efectos de tributos directos no han tenido ninguna diferencia con el resto del Estado.

poder luego solicitar los recursos para llevarlas a cabo, lo que ralentizaba en gran medida los procedimientos, así que no es extraño que hubiera obras (puentes, carreteras) que tuvieron procesos administrativos de lustros, cuando no de décadas.

⁸ Por supuesto sin ser exhaustivos en su amplia bibliografía ver Del Burgo (1972), Gallego (1976), Alonso (1995).

⁹ El proceso de negociación del Concierto y sus renovaciones hasta la guerra Civil de 1936-1939 se analiza en Alonso (1995).

La evolución de una Hacienda como la española del resto del siglo XIX fue sin duda poco brillante. Incluso dentro del contexto liberal, en que el Estado debía de hacer lo mínimo para asegurar la provisión de bienes públicos, reducidos a lo imprescindible: justicia, defensa, policía y representación exterior y la construcción de una red de transportes y comunicaciones en donde no fuera rentable la iniciativa privada. De hecho, la intensa regulación se hacía a costa de escasos contribuyentes mientras que al tesoro le salían gratis las prohibiciones y los aranceles excesivos que reducían las recaudaciones aduaneras, lo que empujaba al contrabando y a la evasión fiscal¹⁰. Ante la escasez de medios para combatirlos, el sistema regulador insistía en los incrementos de tarifas, bases, especies gravadas, que así intensificaba el fraude y la elusión, y así sucesivamente. La herencia de esta situación decimonónica alcanza incluso hasta el presente.

2. 1898-1936: REFORMA E INMOVILISMO TRIBUTARIO

La pérdida de la guerra contra Estados Unidos y su consecuencia inmediata como fue la desaparición de los últimos rastros coloniales en 1898 (Filipinas, Cuba y Puerto Rico), supuso un doble estímulo para una reforma fiscal, o pudo hacerlo, en el sentido de que por una parte una de las consecuencias del conflicto fue precisamente la falta de recursos y, por otra, la protesta por la derrota permitiría un cierto ambiente en pro de reformas modernizadoras de un Estado que no había sido capaz de cumplir precisamente una de sus escasas funciones como era la defensa.

Este estímulo permitió una reforma en la contribución, la de Fernández Villaverde¹¹ que, si bien puso unas ciertas bases para la modernización tributaria, se quedó a medias porque el superávit conseguido en los años inmediatos lo fue esencialmente por medio de la reducción del gasto y no tanto por el aumento del ingreso. Su principal fruto, la Contribución sobre las Utilidades (1899), no era mucho más que una refundición de distintas tarifas de otros previos con algunos añadidos, el más importante un impuesto sobre el cupón de deuda pública (en realidad un repudio encubierto de la deuda¹²). En relación con la gestión tampoco hubo grandes novedades puesto que continuó la centralidad de la Hacienda, con unas haciendas locales escasamente dotadas. La principal novedad en esta esfera fue la eliminación de los Impuestos de Consumos en 1911, a cambio de la cual los ayuntamientos recibieron participaciones en los ingresos del Estado, reforzando todavía más la dependencia de las arcas municipales respecto a la Hacienda central.

¹⁰ La exagerada regulación era «barata» en comparación con la inversión en medios humanos y materiales para la erradicación del contrabando.

¹¹ Sobre la reforma de Villaverde ver Sole (1967).

¹² Al fijar un impuesto del 20% sobre la percepción de intereses de la deuda pública, en realidad, lo que hacía el Estado era ahorrarse ese pago puesto que lo recaudaba en origen, lo que no dejaba de ser un repudio —elegante— parcial de la deuda.

De nuevo encontramos la excepción en el caso del País Vasco y Navarra, que aunque también modernizaron su abanico tributario lo hicieron lentamente y a remolque de unas crecientes necesidades de gasto.

Desde 1909, con la guerra de Marruecos, el déficit estructural de la Hacienda española retornó a hacerse presente hasta mediados de la década de 1920, en que debido al descenso de necesidades de gasto (tras el desembarco en Alhucemas y el fin del conflicto marroquí) y una reforma fiscal *silenciosa*, permitió mejorar en algo la situación.

En la década de 1920 los efectos de la modernización tributaria en el occidente europeo, forzada por los efectos de la Primera Guerra Mundial, llegaron con retraso a España, pero llegaron; sin embargo, la vía de la reforma fue mucho más discreta incorporando innovaciones por medio de la variación de los tributos que no por medio de la creación de nuevos, esta reforma es lo que algunos han denominado «reforma fiscal silenciosa»¹³.

Tras la dictadura de Primo de Rivera, en 1931, en medio de la Depresión la Segunda República intentó llevar a cabo una reforma sobre todo estableciendo nuevos impuestos (el Impuesto sobre la Renta), pero la convulsa situación política y económica no permitió desarrollar todas sus posibilidades. Posibilidades que fueron cortadas de raíz por la Guerra Civil de 1936-1939 en que todo fue puesto a expensas del esfuerzo de guerra. En lo que nos toca de forma inmediata dos territorios, Vizcaya y Guipúzcoa, perdieron el Concierto Económico en 1937 integrándose en el territorio fiscal común, aunque Álava y Navarra, colaboradoras desde el principio con el bando franquista, lo mantuvieron.

3. 1939-1975 EL FRANQUISMO: INMOVILISMO EN TIEMPOS DE CAMBIO

La nueva Hacienda del nuevo Estado franquista, materializada en la reforma de Larraz de 1941, no lo fue por la vía de la modernización, sino de todo lo contrario. De hecho hay algunos autores que han hablado de la contrarreforma tributaria del franquismo. Retornaron los tributos vinculados al consumo¹⁴. Sin embargo, la introducción de un sistema generalizado de seguridad social también trajo la generalización de las cotizaciones sociales, como medio de recaudación de recursos para el pago de las pensiones y de los gastos sanitarios, con sistemas diferentes en los distintos regímenes (general, autónomos, agrario, servicio doméstico, del mar).

El régimen autárquico que el franquismo impulsó en la economía desde su victoria (en parte forzado por las circunstancias derivadas por la Segunda Guerra Mundial, su aislamiento posterior a 1945 por la derrota de las potencias del eje con las que había simpatizado claramente, y en parte también por la aplicación estricta de un principio

¹³ Fuentes Quintana la caracteriza por manifestarse a través de una serie dilatada y heterogénea de proyectos de ley, por medio de Gobiernos de diferentes matices ideológicos, con un amplio núcleo de cambios (desde simples reformas técnicas hasta proyectos de variación de la carga tributaria nacional y local y propuestas de reforma tributaria). Fuentes (1990).

¹⁴ Ver Comin (1996), Fuentes y González (1997).

nacionalista en lo económico) hizo que el régimen tributario evolucionase poco durante los años posteriores a la Guerra, si bien en los años cincuenta, con la aproximación a Estados Unidos y a las democracias occidentales, forzosa ya en su segunda mitad por cuanto la situación económica española distaba de ser brillante en medio de un fuerte crecimiento económico europeo, obligó a aplicar el viejo dicho de hacer de la necesidad virtud. El plan de estabilización de 1959 también tuvo una vertiente fiscal e incluso presupuestaria, por cuanto la necesidad de homologarse a criterios internacionales de contabilidad empujó a modernizar la propia estructura presupuestaria del Estado y de las corporaciones locales.

Sin embargo, no será hasta la década siguiente cuando con la Ley General Tributaria de 1964 la Hacienda franquista comience tímidamente a establecer un sistema de recaudación algo más ambicioso. Sin embargo, las fuertes resistencias de los que más tenían que perder de cualquier reforma fiscal, no permitieron un aumento de la suficiencia ni desde luego de la equidad.

El régimen franquista continuó con la vieja constante de la Hacienda española liberal, pobre e ineficiente que por serlo era pobre y así sucesivamente.

Solo las especiales condiciones de crisis económica en que se vivía a la muerte del dictador en 1975 y la puesta en marcha de un inevitable sistema democrático homologable a las democracias occidentales permitió, e incluso obligó a, modernizar intensamente todo el aparato tributario español.

4. LA DEMOCRACIA: EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

El 20 de noviembre de 1975, tras una larga agonía, el general Franco murió, después de haber estado en el poder durante 39 años, dejando en principio, como se dijo en su momento, «todo atado y bien atado».

Sin embargo, no todo lo estuvo. De hecho, ya en los años finales del franquismo en ciertos sectores se veía inevitable emprender un camino como el de la reforma, dentro de ciertos límites. Sin embargo, la llegada al trono de Juan Carlos I y tras unos meses de intentos infructuosos de que los sectores más conservadores del régimen (el «búnker») encabezados por el propio presidente del Gobierno, Arias Navarro, cedieran en su inmovilismo hizo inevitable ir más allá. La llegada a la presidencia del Gobierno de Adolfo Suárez fue, en cierta forma, el pistoletazo de salida de una carrera hacia la democracia, con un resultado no exento de dudas y avatares.

Además de esta inestabilidad política no hay que olvidar que como telón de fondo tenemos una aguda crisis económica desde 1973, desencadenada por la elevación de los precios petrolíferos, y aunque desde el régimen, ya agónico, se quiso mitigar los efectos en los consumidores, la situación llegó hasta un extremo que requería medidas drásticas de corrección.

La llegada a la Presidencia del Gobierno de Adolfo Suárez, en julio de 1976, significó un evidente paso hacia la ya inevitable reforma política. En medio del intenso debate político del momento, en el que Suárez se movía con evidentes dificultades, tanto por el acoso del «búnker» como por la crecientemente organizada oposición política (en un amplio arco de fuerzas y sensibilidades), los sucesivos hitos en el proceso de reforma, referéndum y elecciones de junio de 1977, insistimos que en un marco global de crisis económica, también afectó, como no podía ser de otra forma, al sistema tributario.

La reforma iniciada en 1977 no surgió de la nada. De hecho, la figura del fallecido profesor Fuentes Quintana fue determinante en la medida en que ya desde 1969 se iniciaron los trabajos de reflexión y análisis de la reforma de 1964. Tras el libro verde (Informe sobre el Sistema Tributario Español), con escaso resultado efectivo, en 1976 —en un escenario político distinto— el ministro Cabello de Alba encargó al Instituto de Estudios Fiscales un informe, luego publicado por Villar Mir, titulado *Sistema Tributario Español. Criterios para su reforma (Libro Blanco)*¹⁵.

Este trabajo es especialmente interesante puesto que diagnosticó muchos de los problemas que arrostraba la Hacienda española de forma secular (falta de recursos humanos y materiales, su irregular distribución y un sistema tributario anquilosado en figuras tributarias que, en realidad, no habían cambiado significativamente desde el apogeo de la hacienda liberal) y que la velocidad de los cambios sociales, económicos y políticos había dejado en evidencia.

Las propuestas, esencialmente, se cifraban en modernizar profundamente el sistema tributario del momento con la introducción de nuevas figuras impositivas, como el Impuesto general sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto General sobre la Renta de las Sociedades y demás entidades y, ya en el lado de la contribución indirecta, del Impuesto sobre el Valor Añadido¹⁶. Los principios en los que se deberían basar, como el de generalidad o personalización, en realidad eran imposibles de aplicar de forma efectiva con la estructura burocrática del momento, y este principio también se utilizó en el plan de reforma.

En efecto, en la cuarta parte del *Libro Blanco*, se incluía un amplio apartado en referencia a la reforma de la administración tributaria. El problema no era solo de organización del personal administrativo sino también su información y su formación. En definitiva, si se pretendía extender la generalidad a los tributos la administración debía tener una información igualmente general y precisa de los contribuyentes. Sin una actuación competente de la administración tributaria el problema de la evasión fiscal, tradicional como es sabido en la Hacienda Española, continuaría no solo impidiendo la modernización de la maquinaria del Estado sino que haría realmente inútil cualquier intento de reforma.

¹⁵ Publicado en Instituto de Estudios Fiscales (2002).

¹⁶ Instituto de Estudios Fiscales (2002: 115 y ss.) El IVA se conoce también como Impuesto sobre Valor Agregado, Value Added Tax o Impuesto General sobre las Ventas.

Como indicamos estos —entre otros— fueron diagnósticos previos para una reforma que se veía casi obligada si se quería modernizar el país y ponerlo en situación de alcanzar un horizonte de incorporación al entonces Mercado Común Europeo.

La llegada de Suárez al gobierno, en julio de 1976, en sustitución de un desacreditado Arias Navarro, abrió las expectativas de reforma, materializada de forma pronta por el inicio del proceso de reforma política, con el referéndum de diciembre de 1976. El 18 de noviembre más de los dos tercios necesarios de las Cortes franquistas votaron a favor del proyecto de ley de Reforma Política, que el 15 de diciembre fue sometido a referéndum. Seis meses más tarde se celebraban las primeras elecciones democráticas en España desde la República e inmediatamente se comenzaba a redactar una nueva Constitución, la que será de 1978.

El 4 de julio de 1977 Adolfo Suárez juró nuevamente ante el Rey el cargo de Presidente del Gobierno, junto a sus nuevos ministros, y tuvo que poner en marcha medidas de política económica urgentes —desde su nueva posición ahora legitimada por las urnas— para afrontar la aguda crisis que sacudía a la economía española. Aunque parecía que en 1976 había mejorado un poco la situación, y ante la aparente mejoría de las economías occidentales, la situación en España, con años de retraso en tomar medidas efectivas, seguía siendo no solo delicada sino en proceso de agravamiento. Tasas de inflación disparadas (20%), tasa de paro en creciente aumento y todo ello en medio de una delicada situación política, en la que se abrían expectativas ilusionantes, pero también los miedos a la reacción de los grupos radicales (a la izquierda y a la derecha).

La necesidad de un compromiso genérico sobre las vías definitivas de reforma añadidas a la debilidad de la mayoría relativa en el Parlamento del partido de Suárez (la UCD), tuvo su manifestación en los conocidos Pactos de la Moncloa, producto de reuniones entre el Gobierno y la oposición para buscar un mínimo común denominador en varios aspectos de política económica y social que actuara sobre la coyuntura pero también tuviera efectos estructurales.

En los Pactos de la Moncloa, como no podía ser de otra manera, la política fiscal tuvo un lugar destacado. La conclusión y el acuerdo fue la continuación del camino de la reforma comenzado por las medidas urgentes de reforma fiscal de ese verano de 1977. Sin duda, la estrella de la reforma fue el IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) que sustituyó a los viejos impuestos reales o de producto, con un carácter global, personal y progresivo. Como complemento se establecería un impuesto definitivo sobre el patrimonio armonizado con el IRPF. También se acordó introducir un moderno Impuesto de Sociedades. En el ámbito de la contribución indirecta se pretendió modernizarla en línea con la situación de la Comunidad Europea del momento con la introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), aunque como eran ya conocidos sus efectos inflacionarios se dejaba para momento más oportuno su efectiva aplicación. En todo caso, se acordó, las recaudaciones por imposición directa y por imposición indirecta, en el Presupuesto del Estado para 1978, resultarían paritarias.

Las reformas de 1977 que aquí solo hemos apuntado y el edificio institucional se puso a cero con la nueva Constitución, la de 1978, en cuyo artículo 31 consagraba algunos de los principios de la reforma de 1977¹⁷ pero que significaba un giro copernicano con la trayectoria tributaria española marcada en 1845: «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio» (art. 31.1 CE, 1978).

La aplicación de las novedades tributarias, más allá de la reorganización de los servicios de recaudación e inspección, se enfocó hacia la concienciación de la obligación y necesidad del cumplimiento tributario. Siendo un lugar común en la España de los siglos XIX y XX la existencia de un gran fraude fiscal, este fraude se relacionaba con la falta de conciencia ciudadana sobre las virtudes y consecuencias positivas del cumplimiento fiscal. Fueron los años de las campañas publicitarias dirigidas a insistir en que «Hacienda somos todos» o la utilización de famosos personajes mediáticos que aseguraban que ellos cumplían con sus obligaciones tributarias, «que no mentían». No podía ser de otra manera si era cierto que se quería hacer extensivo un tributo personal y vinculado a declaraciones fiscales.

Sin embargo, a pesar de las reformas y del creciente aumento de los contribuyentes (de 1,5 millones de declaraciones en 1978 a ocho millones en 1979 con la aplicación efectiva del IRPF), el fraude fiscal continuó siendo importante, como es bien sabido sobre todo en los grupos profesionales y autónomos¹⁸. Este diagnóstico fue asumido plenamente por el PSOE, que, tras su victoria electoral de octubre de 1982, se propuso atajarlo. Si además tenemos en cuenta la necesidad de hacer cumplir las obligaciones tributarias a todos los ciudadanos y empresas, la creciente necesidad de recursos públicos con un ambicioso programa de inversiones, en medio de la oleada posterior a la crisis del petróleo de 1979, se entiende que la lucha contra la evasión fiscal fuera una de las consignas más proclamadas desde el flamante gobierno socialista.

Así las cosas, no cabía otras medidas que reorganizar la administración tributaria incluyendo el aumento sustancial de los recursos humanos y materiales para manejar la ingente información fiscal que los nuevos tributos estaban generando, puesto que, no hay que olvidarlo, las declaraciones de IRPF anuales se complementaban con una gran cantidad de declaraciones de impuestos trimestrales que había que verificar.

Estas necesidades se incrementaron todavía más con la entrada de España en la Unión Europea, lo que significó la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido, en sustitución del vetusto ITE (Impuesto sobre el Tráfico de Empresas).

¹⁷ Para ver los problemas y soluciones contemplados en 1977-1978 en su contexto y sus antecedentes, ver Canseco (1978).

¹⁸ La multitud de desgravaciones y su vinculación con las retenciones en origen la ha convertido, prácticamente, en un impuesto sobre las nóminas en la medida en que el control del tributo se concentra en los pagos por cuenta ajena.

Esta trayectoria de concentración de la administración tributaria —en comparación de la atomizada previa— pero también otros problemas como las consecuencias de la sentencia que declaró inconstitucional la obligación a hacer declaraciones conjuntas a los matrimonios, lo que multiplicó el número de declaraciones de IRPF, a lo que hay que añadir la presión de los propios funcionarios de la inspección, desencadenaron una reformulación de la administración tributaria. Además, todos estos factores actuaron en medio de un fuerte crecimiento económico. Se trató de crear una agencia de mayor autonomía —y flexibilidad— encargada de la recaudación de los tributos del Estado. Se trata de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) formalmente iniciada en 1991, desde un simple artículo de la Ley de Presupuestos para ese año (Ley 31/1990).

La fórmula utilizada para configurar esta Agencia —utilizando un modelo anglosajón— fue constituirla como una entidad de derecho público y con régimen jurídico separado de la Administración General del Estado, lo que le confería una mayor autonomía en materia presupuestaria y de contratación de personal. La separación de la Administración General del Estado no era casual, puesto que así se evitaba el problema de la rotación de personal de la administración general hacia los departamentos de Hacienda, lo que legalmente era posible pero que estratégicamente creaba disfunciones en la actividad efectiva de los servicios. Además permitía mantener un régimen peculiar de retribuciones a los funcionarios.

Desde un artículo de la Ley de Presupuestos para 1991¹⁹ (el 103) hubo que esperar a la Ley que reformaba el IRPF de ese mismo año para fijar las funciones y sobre todo la estructura de la Agencia. En efecto, en el artículo fundacional de la Agencia, como ente de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, se establecía que sería la organización administrativa responsable, por cuenta del Estado, de la aplicación del sistema tributario estatal y de los recursos de otras administraciones públicas nacionales o de las Comunidades Europeas cuya gestión se le confiriese por ley o convenio. Sus funciones eran de gestión, inspección y recaudación tanto forma como material. Su financiación estaría basada tanto en transferencias presupuestarias como en un porcentaje a fijar posteriormente de las recaudaciones efectuadas, que retendría en origen. Todo el resto de su recaudación lo entregaría al Tesoro Público.

La Agencia no solo recaudaría los tributos del Estado sino que también lo haría de los cedidos a las Comunidades Autónomas en función de sus correspondientes leyes de cesión.

Un elemento que se ha aludido marginalmente, aunque sin duda es y fue fundamental, es el papel que la nueva organización territorial del Estado adopta desde la Constitución de 1978. Nos referimos al conocido como Estado de las Autonomías²⁰.

¹⁹ Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para 1991. BOE N° 311 de 28 de diciembre de 1990, pp. 38644-38688.

²⁰ El Estado de las Autonomías español es realmente difícil de calificar porque no es centralista, ni federal ni confederal, aunque hay una evidente descentralización y autonomía, por lo que se articula como un Estado descentralizado *sui generis*.

Figura 1. Mapa de las Comunidades Autónomas



En efecto, ya desde 1977 como reflejo de los intensos —por lo menos en algunos lugares de España— deseos de autonomía (famoso era el slogan: libertad, amnistía, estatuto de autonomía), se planteó el problema, apenas vislumbrado pero temido por algunos, de qué iba a ocurrir con el sistema tributario del Estado si se transformaba en consonancia con la organización de entes autonómicos. Inicialmente, en 1977, lo más que en algún caso se sugirió es que en ningún caso podía ir la autonomía en sentido tributario más allá del mantenimiento de un sistema único, pero además, ya se daba por supuesto que el proceso autonómico iba a derivar hacia un aumento del gasto público (el conocido como «efecto moqueta») —ergo necesidad de mayores recursos— por lo que el problema se complicaba mucho más. Así que no debe de extrañar la reclamación de prudencia de algunos autores ante las consecuencias del proceso:

Por ello la política de delegación de funciones y creación de servicios se ha de realizar con sumo tacto. Independientemente de las razones políticas, las razones económicas aconsejan que las modificaciones, transferencias y competencias que produzcan aumento de gasto se lleven a cabo paulatinamente, con prudencia, con el objeto de que los efectos se puedan desplazar hacia el futuro con ingresos más altos por la reforma fiscal. Por otra

parte, parece justo que los servicios autonómicos que superen un cierto nivel «standard» sean sufragados por los fondos de los propios entes autónomos (Canseco 1978: 567-568).

En la Constitución de 1978, que reconoció este principio de autonomía, ya se incluían artículos acerca de su financiación. Esta sería procedente de tributos cedidos o propios, pero luego vino el asunto de cómo aplicar este principio constitucional, e incluso —como veremos más tarde—, cómo cumplir la Disposición adicional 1^{era} que establecía el amparo y respeto a los derechos históricos de los territorios forales (en los que se incluía el Concierto Económico vasco y el Convenio Económico navarro). Tampoco era la primera vez que en la historia constitucional española se planteaba el problema de la autonomía y su financiación, puesto que estaba el referente de lo ocurrido con el Estatuto de Cataluña de II República²¹.

No es este el sitio para analizar el desarrollo autonómico español del último cuarto de siglo, labor prolija por cierto, pero sí hay que apuntar algunos factores y elementos que han determinado su evolución, sobre todo en el aspecto económico.

De entrada hay que aclarar que el desarrollo autonómico se ha derivado de la preponderancia de los aspectos políticos, de la relación entre los partidos políticos nacionales con algunos nacionalismos periféricos (especialmente el catalán y el vasco), pero también con sus propias «clientelas» fuera de sus centros de decisión nacionales.

Así se explican, en general, los procesos de aceleración, ralentización e incluso paralización que el desarrollo autonómico ha discurrido desde 1978. Como hemos indicado la administración tributaria del Estado, ya en los años ochenta había adoptado —en cierto grado— una distribución por autonomías —trasunto de la previa planificación regional— pero una de las primeras cuestiones fue cómo arbitrar los recursos para que fueran dispuestos por la comunidades autónomas.

En la Constitución se abordó por lo menos de forma general su financiación. En su artículo 156.1 ya se aludía a una 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». En el apartado segundo del mismo artículo se avanzaba que podrían «actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquel, de acuerdo con las leyes y los Estatutos». En el artículo siguiente, el 157.1 se aludía a los recursos de las Comunidades Autónomas:

- 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.

²¹ Sobre el problema de la financiación de la autonomía catalana desde 1932, ver Vallejo (2006).

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

En definitiva, aquí comenzaba el problema de cómo mantener una autonomía, con impuestos propios, sin romper un sistema tributario único.

Desde la original LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) de 1980, el desarrollo práctico del Estado de las Autonomías ha derivado, de forma paralela al aumento y desarrollo de competencias, hacia una intensificación de su autonomía financiera, aunque realmente el centro de la gestión y actividad de las Comunidades Autónomas no ha sido precisamente la tributaria. Se ha producido una intensa descentralización en el gasto, pero no ha sido así en el ingreso. De hecho, son las principales administraciones públicas en gasto, como mostramos en el cuadro 1.

Cuadro 1. Distribución del gasto no financiero de las administraciones públicas en España (%)

En % total	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Administración Central	24,1	24,0	23,2	24,1	22,1	22,1
Estado	20,7	20,7	19,9	20,9	18,9	18,6
Otros organismos	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,4
Administraciones Seguridad Social	29,3	30,4	29,4	29,0	29,1	28,8
Comunidades Autónomas	33,8	32,5	34,1	34,4	36,0	35,8
Corporaciones Locales	12,8	13,1	13,4	12,6	12,8	13,3
Total gasto de las Administraciones Públicas	100,0	100,0	100,1	100,1	100,0	100,0

Fuente: (García Díaz 2008), p. 5.

Dicho de forma rápida, habría diversas fases en el desarrollo de la financiación autonómica, hasta 1986, 1987-1991, 1992-1996, 1997-2001 y a partir de 2002. El salto cualitativo más importante han sido las últimas medidas. Las de fines de 2001 y, desde luego, el proceso de reforma de distintos Estatutos, sobre todo el catalán, lo que ha desembocado en la reciente creación de agencias tributaria autonómicas.

Sobre la base del precepto constitucional la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)²², además de formar un Consejo de Política Fiscal y Financiera en cuyo foro debería de llevarse a cabo los acuerdos previos a los cambios en la materia, fijó las fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas de forma precisa. Además de tributos propios (con limitaciones tan evidentes como que no tuvieran origen fuera de sus territorios y que no se recaudasen sobre las mismas bases que los del Estado), se establecía la posibilidad de ceder la totalidad o parte de tributos estatales como el

²² Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. BOE, 1 de octubre de 1980, nº 236, pp. 21796-21799.

de Patrimonio Neto, Transmisiones, Sucesiones, pero dejaba fuera de la posibilidad de cesión el IRPE, Consumos o Sociedades.

Desde esta situación originaria, con muchos más matices que aquí no tienen espacio, la cesión de tributos se fue desarrollando paulatinamente, paralelamente a la propia cristalización de las estructuras de los gobiernos autonómicos. En 1986 se desarrolló más la posibilidad de cesión de tributos (Actos Jurídicos Documentados) e incluso se trató de incluir entre los *cedibles* el IVA en fase minorista, y la distinción entre las aportaciones condicionadas e incondicionadas del Estado²³. Sin embargo, el comienzo de los cambios de hondo calado en la financiación autonómica se produjo una década más tarde (en 1996), con una nueva fórmula de financiación²⁴ en que se reforzaba y detallaba la transferencia de partes significativas de las recaudaciones de los tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, aunque también se incidía en el principio de corresponsabilidad.

Cuadro 2. Calendario de cesión de impuestos a las CCAA de régimen común

Comunidad Autónoma	Patrimonio	Sucesiones y donaciones	Transmisiones patrimoniales	Actos jurídicos documentados	Tasas sobre juego
Andalucía	1984	1984	1984	1984	1984
Aragón	1984	1984	1984	1988	1986
Asturias (Principado de)	1986	1986	1986	1986	1986
Baleares (Illes)	1986	1986	1986	1988	1999
Canarias	1984	1984	1984	1988	1984
Cantabria	1986	1986	1986	1988	
Castilla y León	1985	1985	1985	1988	1985
Castilla-La Mancha	1985	1985	1985	1988	1985
Cataluña	1982	1982	1982	1988	1982
Comunidad Valenciana	1984	1984	1984	1988	1984
Extremadura	1984	1984	1984	1988	1984
Galicia	1984	1984	1984	1988	1984
Madrid (Comunidad de)	2002	1990	1990	1997	2003
Murcia (Región de)	1986	1986	1986	1988	1986
Rioja (La)	1986	1986	1986	1988	1986

Fuente: Boletín Oficial del Estado y de las CCAA

²³ Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el periodo 1987-1991. BOE de 3 de noviembre de 1988, Nº 264, 31456-31470.

²⁴ Materializada por medio 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 Autónomas. BOE de 28 de diciembre de 1996, Nº 313, pp. 38648-38652.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, a propuesta del Gobierno, aprobó en septiembre de 1996 un nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, uno de cuyos principios inspiradores básicos fue la asunción, por las Comunidades Autónomas, de un mayor nivel de corresponsabilidad fiscal. Para ello se optó por hacer uso del mecanismo de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y ello mediante la adopción de dos medidas: en primer lugar, mediante la ampliación del ámbito de la cesión²⁵ a una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, en segundo lugar, mediante la atribución a las Comunidades Autónomas de ciertas competencias normativas²⁶ en relación con los tributos cedidos, incluyendo la mencionada parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En definitiva, se amplió considerablemente el abanico de cesión de tributos, y además se amplió al IRPF, hasta un límite del 30%, Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, ventas en su fase minorista, juego y los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.

En 2001 se volvió a variar, para ser aplicada desde 2002, otra reforma que, más allá de la corresponsabilidad fiscal, aumentó los tributos de posible cesión y los porcentajes destinados a las Comunidades Autónomas²⁷.

Del catálogo de tributos susceptibles de cesión hasta ese momento vigente, desapareció «la imposición general sobre las ventas en su fase minorista» y «los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales», puesto que se prefirió precisar qué tributos concretos eran susceptibles de cesión. Aparecieron así, como novedades, por una parte, la posibilidad de ceder el IVA con carácter parcial con el límite máximo del 35 por 100; de otro, la posibilidad de ceder los Impuestos Especiales de Fabricación —con excepción del de la electricidad—, con carácter parcial y también con un límite máximo del 40 por 100, y, por último, la posibilidad de ceder tanto el Impuesto sobre la Electricidad como el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. Esta ampliación hizo necesario modificar el artículo 10 incluyendo una relación genérica de puntos de conexión.

²⁵ La cesión de tributos significa que una parte de la percepción de los mismos en la Comunidad Autónoma —llevada a cabo por la Agencia Tributaria del Estado— se traslada a las arcas de la misma Comunidad Autónoma.

²⁶ La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas se aplica, si así lo acuerdan, sobre el tramo cedido por el Estado.

²⁷ 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 de 31 de diciembre de 2001, nº 313, pp. 50377-50383.

Por lo que se refiere a la atribución de nuevas competencias normativas (artículo 19 LOFCA²⁸), en primer lugar, respecto a las competencias normativas sobre los elementos esenciales de los tributos susceptibles de cesión, se delimitaron, como hasta ese momento, las líneas generales de la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas con relación a cada uno de los distintos tributos susceptibles de cesión, aunque se dejaba para más adelante su precisión. Asimismo, se formularon los principios generales a los que habían de someterse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias normativas que se les atribuyesen. Las novedades se concentraron en el conjunto de nuevas facultades que, en esta materia, podrían atribuirse a las Comunidades Autónomas, aunque en materia de IVA y de Especiales, por normativa comunitaria, no se podía atribuir a las Comunidades Autónomas competencias normativas. En segundo lugar, se mantuvo el esquema hasta entonces vigente, en virtud del cual se delegaban en las Comunidades Autónomas las competencias en materia de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos, con el alcance y condiciones que se especificasen en la Ley que regulase la cesión de tributos.

Estas modificaciones en la financiación autonómica no obedecieron, como es conocido, solo por cuestiones técnicas, sino, sobre todo, por los problemas del gobierno de Aznar para mantener una mayoría parlamentaria sólida, puesto que hasta 2000 no tuvo mayoría absoluta.

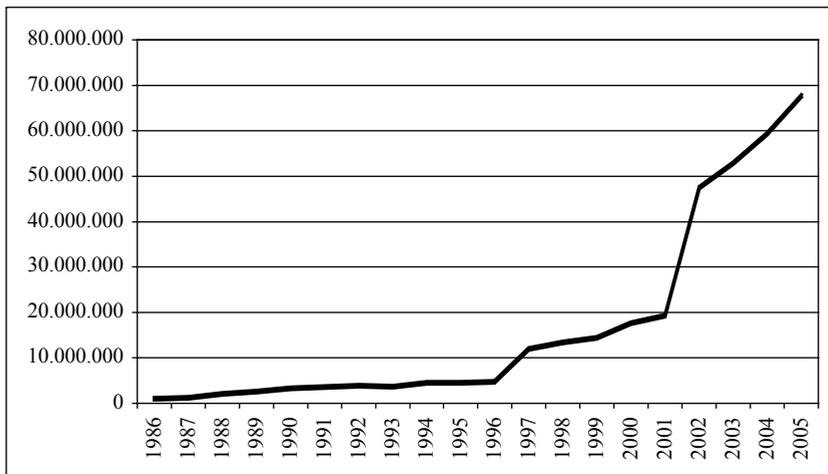
Hubo otro elemento que también condicionó el objetivo claro de suficiencia que se traslucía de estas reformas, puesto que desde enero de 2002, ya en vigor la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, así como la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la misma, obligaban a que los presupuestos de todas las administraciones públicas se elaborasen, ejecutasen y liquidasen con déficit cero o con superávit, aunque este principio tenía «trampa», puesto que produjo el conocido como «efecto Osasuna», puesto que realmente lo que se impedía era la acumulación de deuda, por lo que las Autonomías con un déficit menor —o cuentas niveladas— eran las que realmente estaban impedidas en aumentar su endeudamiento, mientras que las ya muy endeudadas podrían mantener sus déficits²⁹.

En todo caso los efectos de estos cambios en la financiación de las Comunidades Autónomas tuvieron reflejos claros en el volumen de los tributos cedidos y que pasaban a las arcas autonómicas, como mostramos en el gráfico 1.

²⁸ Ver nota 21.

²⁹ El término de «efecto Osasuna» lo utilizó el profesor Javier Suárez Pandiello utilizando un símil futbolístico, puesto que cuanto el Estado se hizo cargo de las deudas de los clubs de fútbol para pasar de ser sociedades anónimas deportivas se perjudicó a un club, como era el Osasuna, que no tenía una deuda abultada, como era la norma, por lo que dispuso de muchos menos recursos que los demás equipos y como consecuencia bajó a Segunda División. Ver Suárez (2003).

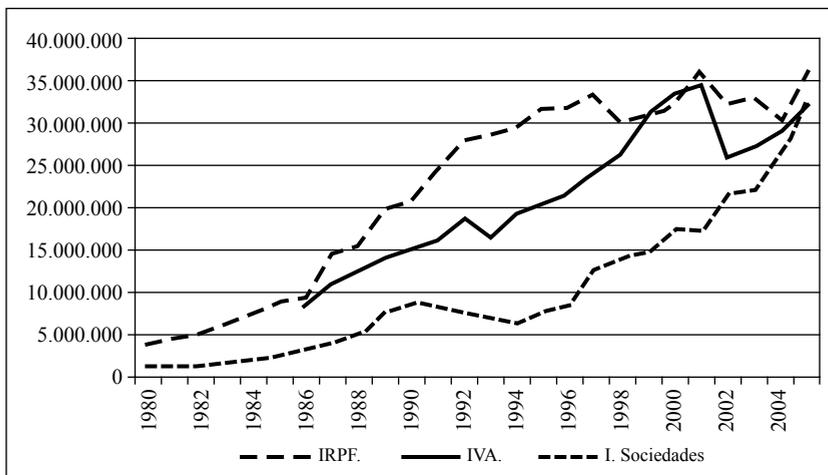
Gráfico 1. Tributos cedidos. Total. 1986-2005 (miles de euros)



Fuente: BADESPE.

Los efectos en las recaudaciones del Estado en los últimos tiempos también han sido patentes (como se aprecia en el gráfico 2), puesto que han descendido no porque haya bajado la recaudación fiscal sino porque parte de la misma se asigna a las Comunidades Autónomas y no al Estado.

Gráfico 2. Recaudaciones de IRPF, IVA e I. de Sociedades (miles de euros)



Y por la otra parte, cómo ha influido este proceso en la financiación de las Comunidades Autónomas. Es evidente que la transferencia de recursos en una primera fase debía ser de un modo, mediante transferencias para cubrir gastos, y en otra más reciente por medio de una recaudación propia, más o menos abultada.

Cuadro 3. Financiación autonómica

Total por conceptos. 1986-2005 (%)	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Recursos de naturaleza financiera																				
Operaciones de crédito (*)	3,51	0,10	2,44	3,35	9,50	14,21	9,86	10,98	7,94	7,00	8,27	6,55	3,02	2,24	4,47	5,34	2,89	2,42	2,61	3,78
2. Recursos de naturaleza tributaria																				
Tributos propios(*)	0,64	1,15	0,85	0,92	0,96	0,86	0,92	1,22	1,23	1,32	1,23	1,21	1,22	1,13	0,98	0,93	0,67	0,81	0,83	0,83
Tributos cedidos	11,40	11,65	13,22	13,90	14,20	12,42	11,75	10,74	12,01	11,22	10,91	23,70	24,64	23,49	24,98	24,72	49,62	50,84	52,19	52,95
Tributos concertados o convenidos (*)	8,95	10,30	9,49	11,75	9,75	9,46	9,68	9,09	9,49	9,52	10,05	9,71	10,41	10,00	9,33	8,46	7,59	7,29	7,20	7,09
Recargo de tributos estatales	0,02	0,08	0,07	0,06	0,06	0,09	0,17	0,17	0,15	15,00	0,22	0,17	0,13	0,07	0,08	0,11	0,08	0,05	0,02	0,04
Tasas afectas a servicios transferidos (*)	1,52	1,45	1,21	1,17	1,19	1,06	1,02	1,04	2,15	0,98	0,97	0,91	0,94	0,92	0,88	0,89	0,87	0,85	0,82	0,82
Tasas afectas a servicios transferidos (territorio de régimen fiscal común) (2)	1,52	1,45	1,21	1,17	1,19	1,06	1,02	1,04	1,92	0,98	0,97	0,91	0,94	0,92	0,88	0,89	0,72	0,71	0,67	0,69
3. Subvenciones, convenios y contratos Estrado-CCAA (*)	15,72	11,74	9,91	9,28	8,89	7,25	7,83	3,98	3,05	3,04	3,08	3,13	3,76	4,92	4,66	4,76	3,36	3,26	3,56	3,81
4. Subvenciones UE gestionadas por las CCAA (*)		1,93	2,13	1,94	2,07	2,73	2,96	5,08	6,07	9,72	6,73	11,63	12,40	12,59	9,76	11,46	9,51	9,29	8,55	6,76
5. Recursos para el Fondo Compensación inter territorial																				
Fondo Compensación inter territorial. Total	8,96	5,70	4,74	5,08	2,85	2,48	2,21	2,10	1,95	1,80	1,68	1,55	1,47	1,34	1,19	1,11	0,93	0,91	0,89	0,83
FCL. Fondo de compensación (para gastos de inversión)																	0,70	0,69	0,66	0,62
FCL. Fondo complementario (para gastos corrientes)																	0,23	0,23	0,22	0,21

Aunque hagamos alguna observación de entrada hay que aclarar que los datos presentados recogen la variación en las distintas fases de la financiación autonómica. Un primer período, que tiene el carácter de transitorio, comienza con los primeros trasposos de competencias y finaliza en el año 1986. La base radica en que, cuando una comunidad autónoma (CA) recibe una transferencia, el Estado le debe proporcionar los recursos necesarios para prestar dicho servicio en las mismas condiciones que mantenía el Estado.

A partir de 1986, se configura el sistema definitivo de financiación de las comunidades autónomas, habiéndose acordado desde entonces cuatro métodos distintos: el correspondiente al quinquenio 1987-1991, el del quinquenio 1992-1996, el del quinquenio 1997-2001 y el que se inicia en el año 2002 y que, por primera vez, deja de abarcar periodos quinquenales y pasa a tener carácter indefinido.

La revisión quinquenal de los acuerdos de financiación tuvo su justificación por el hecho de que la LOFCA establecía, hasta la modificación que se produjo con el sistema de financiación que se inicia en el año 2002, que la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado (PIE) debe fijarse para un periodo de cinco años; no obstante, en el transcurso de algunos de estos periodos se produjeron modificaciones sustanciales. La PIE se concibe como la cuantía que le corresponde a cada comunidad autónoma en el reparto, entre todas ellas, de una masa financiera global; se calcula mediante la aplicación de criterios de población y otros socioeconómicos recogidos en el artículo 13 de la LOFCA.

Se aprecia un incremento general de los importes de los impuestos cedidos y la importancia, sobre todo en algunas comunidades de los Fondos de Igualación, quedando a mucha distancia los tributos propios y los recargos sobre las contribuciones del Estado. El motivo de esta escasa importancia de los ingresos propios es que se han escudado en que las altas tarifas del Estado impedía incrementar todavía más los tipos fiscales; y esto podría ser cierto al comienzo del sistema, sin embargo en la década de 1990 el Estado redujo los tipos nominales de los principales impuestos directos, pero las Comunidades Autónomas no han ocupado este espacio; en realidad, recaudar impuestos no deja de ser impopular. Los tributos propios se han reducido a escasas figuras y de escasa entidad económica, como mostramos en el cuadro 4.

Cuadro 4. Tributos propios y recargos de tributos estatales. 2003

C. Autónoma	Tributos propios	Recargo sobre tributos estatales
Andalucía	Canon de vertido. Impuesto sobre tierras infrautilizadas. Impuesto sobre el juego del bingo.	Recargo sobre la tasa fiscal que grava los Juegos de suerte, envite y azar.
Aragón	Canon de saneamiento. Tasa por prestación de servicios administrativos y técnicas en materia de juego.	
Principado de Asturias	Impuesto sobre el juego de bingo. Canon de saneamiento.	Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre actividades económicas.
Illes Balears	Canon de saneamiento de aguas. Impuesto sobre el juego de bingo.	Recargo que grava los juegos de suerte, envite o azar.
Canarias	Impuesto sobre combustibles y derivados del petróleo.	
Cantabria	Impuesto sobre el juego de bingo.	Recargo sobre la tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar. Recargo provincial sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas.
Castilla y León		
Castilla-La Mancha	Impuesto sobre los premios en el juego de bingo. Impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente.	Recargo sobre la tasa sobre el juego.
Cataluña	Impuesto sobre el juego de bingo. Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales. Canon de infraestructura hidráulica. Canon de saneamiento.	Recargo sobre la tasa estatal que grava las maquinas tragaperras.
Extremadura	Impuesto de dehesas calificadas de deficiente aprovechamiento. Impuesto sobre las tierras calificadas como regadíos infrautilizados. Impuesto sobre aprovechamiento cinegético. Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Impuesto sobre suelo sin edificar y construcciones ruinosas. Depósitos entidades financieras	Recargo sobre la cuota del tributo que grava las modalidades de juego mediante maquinas electrónicas y automáticas.
Galicia	Impuesto sobre el juego de bingo. Gravamen sobre contaminación atmosférica. Canon de saneamiento.	

Comunidad de Madrid	Impuesto sobre modalidades especiales del juego del bingo. Impuesto sobre los premios del bingo. Impuesto sobre instalación de máquinas autorizados. Impuesto sobre depósitos de residuos. Tarifa de depuración de aguas residuales.	Recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas. Recargo sobre la tasa estatal que grava las máquinas recreativas y los casinos. Recargo sobre la tasa fiscal que grava los casinos. Recargo sobre la tasa que grava las rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.
Región de Murcia	Concesión de servicios portuarios: Incluye las antiguas figuras: • Canon para la explotación y aprovechamiento de instalaciones en la zona marítimo-terrestre. • Canon sobre ocupación o aprovechamiento de dominio público en virtud de concesión. Canon por vertidos al mar. Canon por la producción de vertidos de residuos sólidos e industriales. Canon por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera. Impuesto sobre los premios del bingo.	Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto de Actividades Económicas.
Navarra		
País Vasco	Impuesto sobre el juego de bingo.	Recargo sobre la tasa de máquinas automáticas.
La Rioja	Canon de saneamiento.	Recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas.
Comunidad Valenciana	Impuesto sobre el juego de bingo. Canon de saneamiento	Recargo sobre la tasa del juego (máquinas y casinos).

Fuente: BADESPE

Respecto a los recargos sobre tributos del Estado hay mucha variación, aunque en general se han concentrado en tributos menos visibles por parte del obligado (Juego, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) y, por otra parte, respecto a los principales (IRPF, Patrimonio y Sucesiones) en general han supuesto una cierta rebaja en la presión fiscal; en Transportes ninguna ha establecido ningún recargo. En todo caso, estas consideraciones no pueden ser más que generales por cuanto hay una gran variedad de posibilidades en el sistema³⁰.

³⁰ Sobre estas variantes y su aplicación, ver Álvarez García y Jorge García-Inés (2008). Un comentario sobre el uso de la capacidad normativa en materia tributaria por las Comunidades Autónomas de régimen común.

Cuadro 5. Valoración de las medidas introducidas por las Comunidades Autónomas de régimen común en materia de tributos cedidos. 2006

Tributo	Valoración medidas adoptadas
IRPF	Sin modificaciones en la tarifa. Las deducciones adoptadas tienen un alcance muy diferente entre las distintas Comunidades Autónomas. Han supuesto una disminución de la carga fiscal para determinados colectivos.
Patrimonio	Cambios de no muy gran importancia que reducen la carga fiscal de algunos colectivos. Afectan a siete Comunidades Autónomas.
Sucesiones y donaciones	Cambios profundos que afectan de forma muy desigual a distintos colectivos e introducen importantes diferencias entre Comunidades. Suponen una disminución de la presión fiscal para los colectivos beneficiados.
Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	Muchos cambios que suponen un aumento de la presión fiscal soportada por determinadas operaciones.
Juego	Muchas modificaciones de diversa importancia cuantitativa y cualitativa. Supone un aumento de la presión fiscal.
Medios de transporte	Ninguna Comunidad Autónoma ha introducido cambios.
Venta minorista de determinados hidrocarburos	Las modificaciones en la tarifa adoptadas por seis Comunidades suponen un aumento de la presión fiscal en su territorio.

Fuente: Álvarez García, S., Jorge García-Inés, Marta (2008). Tabla 7, p. 149.

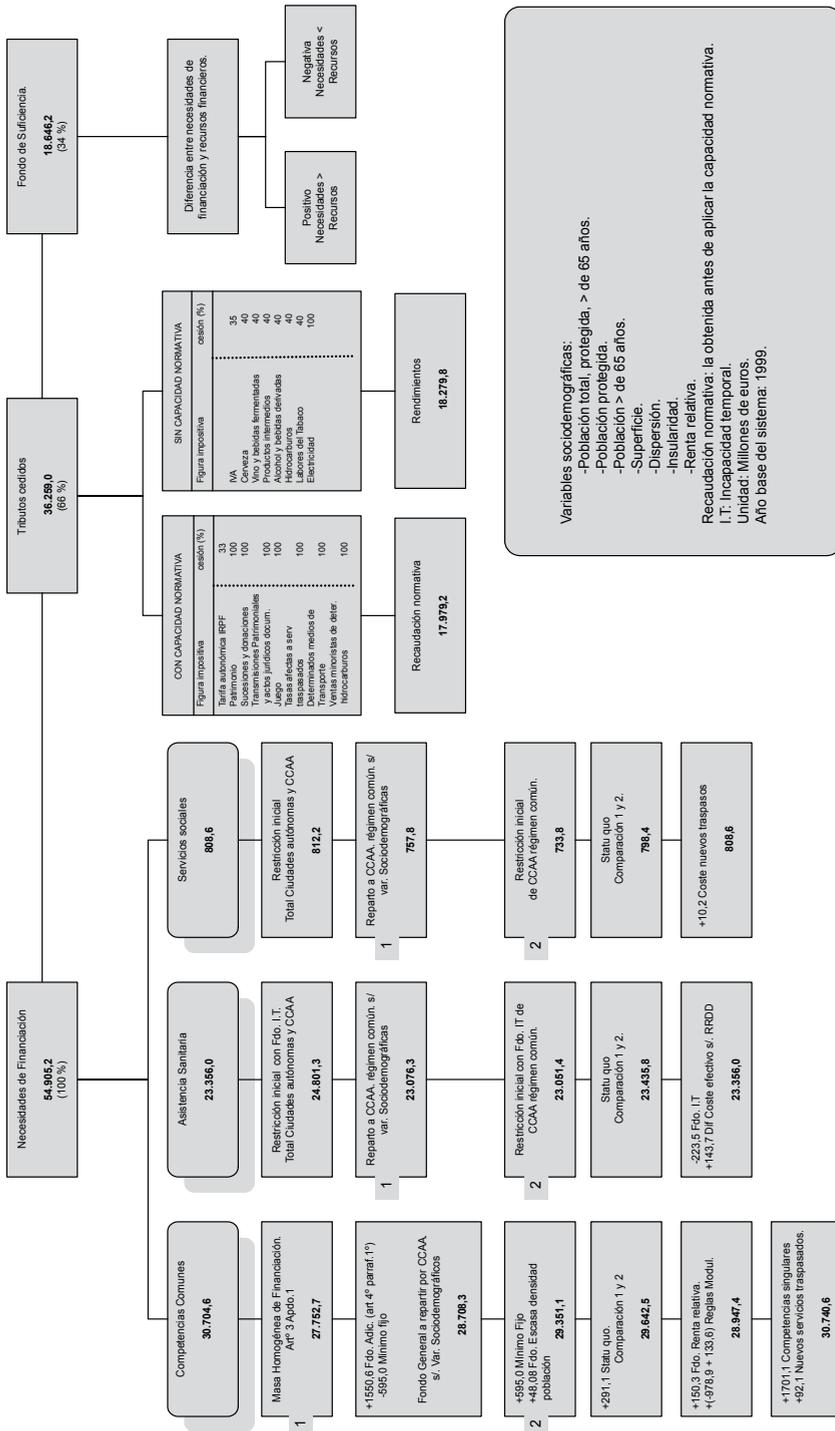
Este esquema tan variable de financiación, y la correspondiente evolución de sus resultados, ha dado pie a conflictos varios, pero de momento para darnos cuenta de los múltiples factores que entran en juego a la hora de hacer los cálculos de las variables que intervienen en la financiación autonómica veamos el esquema de distribución aprobado en 2001.

La evolución de estos parámetros, al no haber una modificación quinquenal, está implicando un creciente conflicto respecto a la financiación autonómica, conflicto agravado por las tensiones políticas. De hecho, desde 2004 sucesivos intentos de modificación de los Estatutos, sobre todo el catalán, han debido de abordar de forma directa el problema de la financiación.

Este proceso tuvo un corte claro con la victoria socialista en 2004, puesto que la insuficiente mayoría parlamentaria socialista obligó a pactar con otros partidos la reforma de sus Estatutos de Autonomía. El caso más conocido es sin duda el catalán.

En efecto, la obligada negociación con otros partidos para conseguir una mayoría parlamentaria estable, determinó que en la reforma de los estatutos se traslucieran viejas apetencias en el sentido de aumentar la capacidad de recaudación y financiación de las Comunidades Autónomas, y el caso catalán es paradigmático.

SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN (LEY 21/2001) AÑO BASE : 1989



Variables sociodemográficas:

- Población total, protegida, > de 65 años.
- Población protegida.
- Población > de 65 años.
- Superficie.
- Dispersión.
- Insularidad.
- Renta relativa.

Recaudación normativa: la obtenida antes de aplicar la capacidad normativa.
I.T: Incapacidad temporal.
Unidad: Millones de euros.
Año base del sistema: 1989.

Es una leyenda urbana la que cuenta que al comienzo de la andadura de la autonomía catalana desde Madrid se les ofreció negociar una fórmula similar al Concierto Económico vasco, pero que Josep Tarradellas no quiso llegar hasta este extremo de autonomía, y de riesgo, puesto que una de las bases del Concierto es la recaudación directa de los tributos concertados, lo que le hacía creer que podría acarrear una impopularidad a la naciente autonomía.

Fuera cierto o no este rumor o leyenda, el hecho es que las quejas de los partidos catalanes sobre la insuficiente financiación tuvo su eco en el proceso de elaboración de un nuevo Estatuto de Autonomía, en cuyo apartado hacendístico, en sus borradores previos no dejaban de traslucir el deseo de contar con una fórmula muy semejante al Concierto Económico vasco pero sin el riesgo unilateral que comporta el cupo, además de otras cuestiones (como el detalle extremo en la cuestión de la solidaridad ínter territorial). Incluso, en alguno de los borradores previos del proyecto de reforma se incluyó una disposición adicional que establecía que la capacidad de financiación de la Generalitat, en términos por habitante, debería equipararse en un horizonte de quince años a lo obtenido por los sistemas de Concierto o Convenio³¹.

Dejando aparte estas cuestiones comparativas en la reforma del Estatuto de junio de 2006 se establecían profundas novedades en el apartado tributario. Especialmente los derivados de un incremento claro de competencias en este apartado. Así que en su artículo 204 se fija la creación de una Agencia Tributaria de Cataluña, encargada de la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat³². Además, la Generalitat participaría en el nombramiento de los miembros de la Agencia Tributaria del Estado (Art. 182.3). En todo caso, como todavía quedarían tributos recaudados por el Estado en Cataluña, se abría la posibilidad de establecer un consorcio en el que participarían paritariamente las Agencias del Estado y de la Generalitat. Ni qué decir tiene que la posibilidad de que se forme una Agencia tributaria desde una Comunidad Autónoma no fue bien recibido por amplios foros políticos y profesionales con acusaciones de insolidaridad.

³¹ «Disposició adicional tercera: La capacitat de finançament per habitant de la Generalitat ha d'equiparar-se gradualment, en un termini no superior a quinze anys, a l'obtingut en aplicació dels sistemes de concert i conveni vigents a les comunitats autònomes forals». Mayo, 2005. Esta Disposición Adicional, tras las sucesivas modificaciones y borradores, fue la Octava del proyecto remitido por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005. Finalmente, en el texto de la reforma del Estatuto, de 16 de julio de 2006, no apareció este precepto.

³² Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE, 20 de julio de 2006, nº 172, pp. 27269-27310. Este artículo, en sus apartados 1 y 4, fueron objeto, entre muchos otros de un Recurso de Inconstitucionalidad por parte del Partido Popular, del Consell de la Generalitat Valenciana y de la Comunidad de La Rioja.

Al fijarse en el propio estatuto un plazo de un año para la creación de la Agencia, el 17 de julio de 2007 se aprobó una ley³³ por la que se cumplía este precepto, complementado con otro del propio Estatuto en que se fijaba el plazo de otro año —plazo que no se ha cumplido— para alcanzar una estructura en consorcio con la Agencia del Estado. En principio esta Agencia se dedicará a la gestión de los tributos propios de la Generalitat (impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales y canon de protección civil) y los cedidos por el Estado al Gobierno catalán (transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados, sucesiones y donaciones, patrimonio y tasas sobre el juego).

El desarrollo de la Agencia Tributaria Catalana no ha sido fácil, puesto que aunque cuenta con oficinas no se ha resuelto finalmente, al día de hoy, el problema de financiación catalán (ni del régimen común). Y por si la dificultad técnico o política fuera poco en estos momentos de crisis económica el problema de financiación se está agravando a vistas en la medida en que las Comunidades Autónomas, sobre todo algunas de ellas, están sufriendo en sus arcas de forma directa el paro en la actividad en sectores básicos como la construcción.

Antes de acabar con los aspectos genéricos de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común hay que señalar, aunque sea brevemente, la especial situación de las Islas Canarias, que desde una tradicional posición de puerto franco en los postreros años del franquismo se reguló mediante la Ley del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias (1972). Sin embargo, la entrada de España en la Unión Europea, con un protocolo que excepcionaba la plena entrada de las Canarias, y los problemas que acarreó para sus mercados de frutas obligó a reformarlo en 1991, en conjunción con cambios en la órbita europea para coordinar su situación.

De forma resumida este régimen se manifiesta en la continuación de tributos locales previos (la Tarifa Especial del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías) y la creación de nuevos impuestos indirectos (ya que está al margen del IVA y de la normativa europea de accisas): Impuesto General Indirecto Canario y un Arbitrio sobre la Producción y la Importación (APIC), durante un período transitorio (31-12-2000), junto con la vigencia transitoria y restringida de la Tarifa Especial del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías. Esta tarifa ha desaparecido ya y la ha sustituido el AIEM.

Esta especial situación no ha estado exenta de problemas por cuanto se han sucedido los litigios acerca de algunas competencias vinculadas a la recaudación de estos impuestos³⁴. En todo caso la especialidad se concentra en la imposición indirecta, pero respecto a la financiación (dejando aparte su consideración como zona ultraperiférica y dispersa, al ser además un archipiélago) obedece a parámetros de las de régimen común. No es comparable con el caso vasco-navarro que presenta una excepción mucho más clara.

³³ Ley 7/2007, de 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña. BOE, 10 de agosto de 2007, nº 191, pp. 34318-34326. Previamente fue publicada en el Diario oficial de Cataluña, de 23 de julio de 2007, nº 4931.

³⁴ Un resumen en Calatayud (2008).

6. MULTIPLICIDAD DE SISTEMAS TRIBUTARIOS EN ESPAÑA: PAÍS VASCO Y NAVARRA

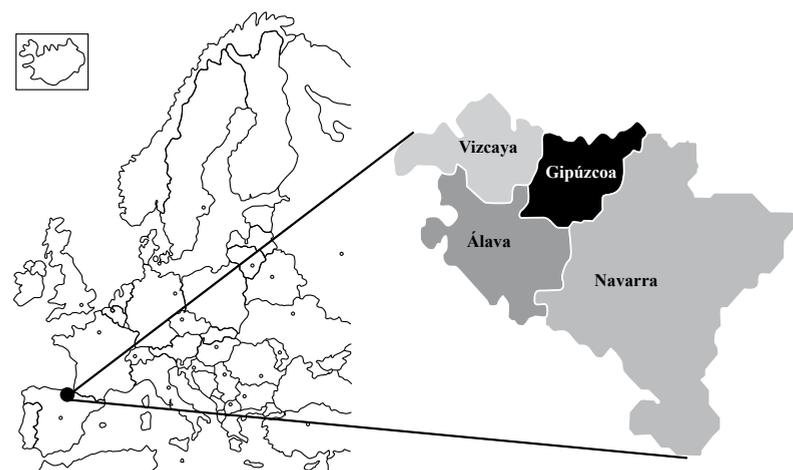
Si toda la construcción del Estado autonómico hasta aquí descrita gravita sobre la Constitución de 1978 también de ella deriva el mantenimiento y la ampliación a Vizcaya y Gipúzcoa, de dos instituciones que regulan las relaciones tributarias y financieras entre el País Vasco y Navarra.

Ya hemos aludido al Concierto Económico del País Vasco y del Convenio Económico de Navarra, presentes desde el siglo XIX, pero que con la Constitución de 1978 son reconocidos y amparados por la Constitución como uno de los Derechos Históricos de los territorios forales.

En el artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 se recogía, como medio de relación tributaria con el Estado, «el sistema foral tradicional de Concierto Económico o convenio». El caso navarro es distinto puesto que su origen, datado en 1841, fue por otra vía, por medio del Amejoramiento del Fuero, una reforma de la Ley que mantuvo la especificidad tributaria navarra. Ambos sistemas, el Concierto y el Convenio, con fechas de origen diferentes (1841 y 1878, respectivamente), con algunos elementos distintos, se han ido modificando en las últimas tres décadas en un sentido uniforme. El Concierto adoptando una característica tradicional del Convenio como es su no caducidad y el segundo estableciendo el mecanismo de funcionamiento del cupo, en Navarra llamada aportación.

El acuerdo que configuró el Concierto dentro de los nuevos tiempos marcados por la Constitución de 1978 y el Estatuto de Autonomía de 1979, tuvo ocasión en los últimos días de diciembre de 1980, tras un prolijo proceso de negociación entre Gobierno Vasco y Diputaciones, por una parte, y el Estado por la otra, y finalmente se aprobó por una Ley de artículo único —así se rechazaba o se aprobaba en su totalidad—, la conocida Ley 12/1981 de 13 de mayo.

Figura 2. Localización del País Vasco y Navarra



Esta nueva redacción del Concierto recogía elementos previos del Concierto alavés (que al continuar durante el Franquismo se había ido renovando y adaptando) como la separación entre parte tributaria y parte financiera, pero sin duda en donde estriba su mayor originalidad fue en el cambio copernicano que tuvo el concepto de cupo; ya prefigurado en el Estatuto de Autonomía de 1979, puesto que ahora no se hacía proporcional a los ingresos del Estado, como lo había sido durante más de cien años, sino como definía el artículo 47 del anexo (la Ley de Concierto solo tiene un artículo): «La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un *cupo global*, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como *contribución* a todas las *cargas del Estado* que *no asuma* la Comunidad Autónoma Vasca».

Es decir, que el cupo sería el pago por los gastos del Estado en el País Vasco o en beneficio de los ciudadanos vascos (Cámaras legislativas, Casa Real, Ejército, Servicio diplomático) además de participar en el fondo de solidaridad de las Comunidades Autónomas. Esto no quiere decir que todos los tributos se recauden en el País Vasco con normativa propia, sino que hay tributos estatales (pocos) que se siguen recaudando por la Hacienda central y hay que calcularlos para así deducir el cupo. La gran mayoría están concertados, aunque en todos se establecen puntos de conexión que permiten definir la administración y/o normativa aplicable en cada caso.

De esta forma, visto gráficamente, el cupo concertado sería la diferencia entre los ingresos no concertados y las competencias no asumidas en la parte correspondiente al País Vasco. En 1980 se estipuló que esta parte era del 6,24%, esencialmente basada en la participación del País Vasco en la renta estatal, índice de imputación que continúa vigente por lo menos hasta la revisión quinquenal del cupo en que se podrá variar, aunque no se ha cambiado desde 1981.

Una de las características más obvias del diseño actual del cupo es lo que se conoce como *riesgo unilateral*, puesto que si nos fijamos bien en la figura 3, los cálculos del cupo dependen de los ingresos y gastos del Estado, sin tener en cuenta si las recaudaciones del País Vasco son mayores o menores; si el Estado decide gastar más en, por ejemplo, el ejército —competencia que en exclusiva le compete a él— el cupo, a igualdad de las otras constantes, se elevará sin importar si las Diputaciones recaudan más o menos. El índice de imputación en el caso del País Vasco es del 6,24%, mientras que la aportación de Navarra se calcula de igual forma pero con un índice de imputación de 1,6%. Aunque en teoría el cupo puede ser negativo o positivo (para el Estado) se da por supuesto que siempre ha de ser positivo, es decir, que el País Vasco es el que paga el cupo al Estado, aunque como vemos en el gráfico 3 en 1996 se estuvo en un momento de equilibrio porque la diferencia entre cargas no asumidas (CNA) e ingresos no concertados (INC) era muy estrecho; al año siguiente, al concertarse nuevos tributos, la parte de ingresos no concertados disminuyó por lo que el cupo volvió a ser claramente positivo para el Estado (el Estado cobró un cupo mayor del País Vasco).

Figura 3. Desarrollo gráfico del cupo concertado

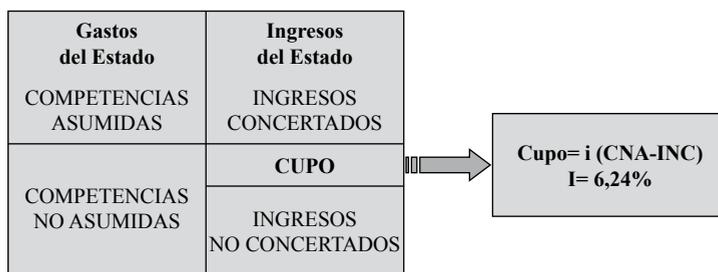
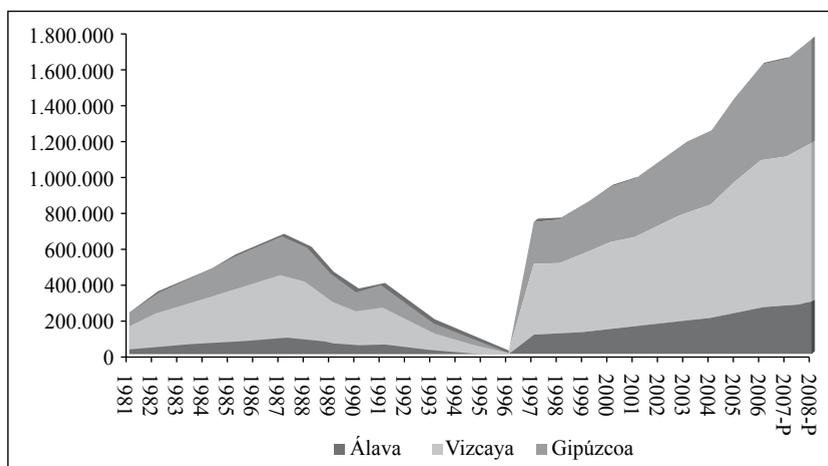


Gráfico 3. Evolución del cupo concertado del País Vasco. 1981-2008 (miles de euros)

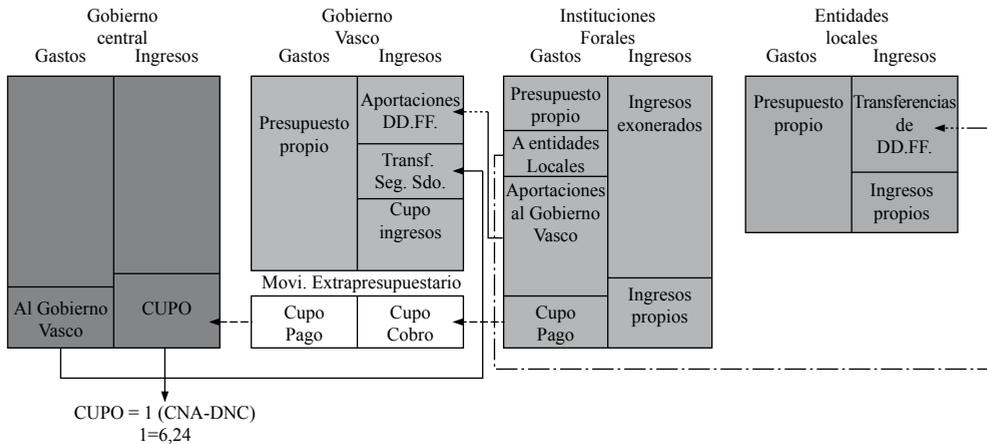


Vista la definición actual del cupo corresponde incidir en su cuantía, que a lo largo de los últimos 25 años ha recogido la evolución del gasto del Estado pero también de la ampliación de competencias del País Vasco (tanto del Gobierno Vasco como de las Diputaciones Forales) y la evolución de la concertación de tributos que desde 1997 prácticamente recoge todos los tributos del Estado (dejando al margen la Renta de Aduanas que es un impuesto comunitario).

El aumento de competencias hace descender el cupo, como ocurrió desde 1987, cuando llegó el momento en que el cupo arrojaba una cuantía simbólica, al integrarse en el conjunto de tributos concertados los especiales (alcoholes, hidrocarburos, etc.) el cupo aumentó de forma significativa al reducirse sobremanera los ingresos no concertados. Desde esta fecha, la elevación de los gastos del Estado y la congelación de competencias asumidas explica su constante incremento. La previsión para 2009 es que descienda debido a un igual descenso del gasto del Estado y a la transferencia de I+D que pasa de ser competencia no asumida (y sumar al cupo) a ser competencia sumada por el País Vasco (lo que resta al cupo).

Dentro del contexto europeo el caso vasco (y el de Navarra) es peculiar por diversos factores, aunque vamos a hacer referencia esencialmente a dos. En primer lugar es asimétrico, es decir, dentro del esquema constitucional español el País Vasco y Navarra ven respetados y amparados sus derechos históricos por una disposición constitucional (Disposición adicional 1^{era}), y uno de sus derechos históricos es precisamente la permanencia de una Hacienda propia. La otra es que el encaje constitucional del País Vasco se hace por una doble vía, puesto que su estatuto de autonomía, aprobado en 1979, reconoce la existencia de una Comunidad Autónoma Vasca, pero dentro de ella las que ejercen las atribuciones en materia tributaria (gestión, recaudación e inspección), según su tradición histórica, son las instituciones forales de los «Territorios Históricos» (nuevo concepto administrativo para denominar a las viejas provincias de Alava y Gipuzkoa y el antiguo Señorío de Bizkaia), que cuentan con sus propios parlamentos (Juntas Generales) que aprueban las «Normas Forales» que regulan los tributos en sus respectivos territorios. Estos recursos son repartidos hacia la Comunidad Autónoma para el mantenimiento de los servicios comunes (policía, sanidad o educación), hacia el Estado, por medio del conocido como cupo o aportación de las cargas no asumidas, y hacia las propias instituciones forales que mantienen otras competencias además de las fiscales (v. gr. obras públicas, servicios sociales). Esta compleja relación genera unos flujos financieros que sintetizamos en la figura 4.

Figura 4. Flujos financieros: Estado, Gobierno Vasco, Diputaciones, Ayuntamientos



En Navarra este esquema es más sencillo por cuanto coinciden en un solo territorio la institución histórica (la Diputación Foral de Navarra) con la construcción autonómica (Comunidad Foral de Navarra), desaparecida la Diputación la Comunidad Navarra cuenta con su propio parlamento autonómico que aprueba sus propias normas tributarias, mientras que en el País Vasco lo son por cada una de las tres Juntas Generales. La diferencia se ha visto en su litigiosidad.

En efecto, las Normas Forales (normas aprobadas en los parlamentos provinciales o Juntas Generales que regulan, entre otras cosas, el sistema tributario) son consideradas como normas reglamentarias de rango menor, y por lo tanto recurribles por vía Contencioso Administrativa con muchos menos impedimentos que las emanadas de un parlamento autónomo, como el navarro, que solo es recurrible ante el Tribunal Constitucional. Esta diferencia ha permitido que primero el Estado y, en la última década, las Comunidades Autónomas vecinas (La Rioja, Castilla León) y algunas asociaciones (sindicatos y patronal en La Rioja), recurriesen a los tribunales contra las medidas en algunos tributos, sobre todo en relación con el Impuesto de Sociedades. Ante diversas sentencias de los tribunales españoles (el Supremo) y ante la insistencia de las Diputaciones de mantener su propio criterio respecto al tipo general del Impuesto de Sociedades, los recursos terminaron en una cuestión prejudicial en los Tribunales de Luxemburgo, en donde el 11 de septiembre ya se emitió sentencia en principio favorable a las Diputaciones del País Vasco, aunque queda por conocer la sentencia definitiva del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

7. PROBLEMAS Y EXPECTATIVAS

Hay varios problemas respecto a este sistema de financiación, pero vamos a resaltar una escueta nómina de ellos. En primer lugar hay una falta de diseño claro del modelo y sus límites; es decir, las cesiones del Estado han sido en la medida en que la lógica parlamentaria o electoral se ha impuesto a otras lógicas, y el intento de contentar a todos trae consigo el peligro de no contentar a nadie.

En segundo lugar, las Comunidades Autónomas son esencialmente unidades de gasto pero respecto a sus ingresos dependen de las transferencias del Estado en gran parte (de una forma u otra), con lo que en épocas de crisis, como la actual, se generan problemas de suficiencia; como en las Comunidades Autónomas se autodefinen como proveedoras de servicios y no como recaudadoras, o muy escasamente, no se ha desarrollado como hubiera debido el principio de corresponsabilidad fiscal. Lo peor de esta perspectiva es que desde el Estado también se ha visto así, de forma que hay ya muchas normas del Estado, aprobadas por el Congreso que luego han de pagar las Comunidades Autónomas, lo que genera una espiral de demandas de recursos. Además, la eliminación de la revisión quinquenal del modelo hace que según se producen cambios en la situación de partida fuera de cálculo se disparan las reclamaciones de reajuste.

Estos problemas y otros muchos más (acusaciones de falta de neutralidad, de desincentivar el esfuerzo fiscal, de no dotar suficientemente a la solidaridad ínter territorial —y todo lo contrario—) han desembocado en la búsqueda de nuevas fórmulas, a veces de forma individual, como las pretensiones de Cataluña de contar con su propio Concierto Económico (evitando el riesgo unilateral), lo que ha sido rechazado por otras Comunidades apostando por un principio de acuerdo multilateral y no bilateral.

En definitiva, la falta de una dirección clara y de un objetivo común a donde llegar (además de los retóricos de suficiencia y equidad) está resultando cada vez más patente y problemático. Sin embargo, lo que queda claro es que el proceso, de momento, ha tendido hacia una descentralización en el gasto y, en mucha menor medida, en el ingreso.

La anomalía del modelo, el caso Vasco y Navarro, en cierta forma tiene aires no tanto de federalismo sino de confederación, por cuanto la soberanía tributaria corresponde, en cierta forma, a los de las Provincias y no al Estado, por cuanto pagan los servicios que reciben y cuentan con capacidad normativa, con limitaciones eso sí no solo en el interior sino también forzada por la armonización dentro de la Unión Europea. Este sistema también ha sido criticado desde el régimen común acusándolo de no solidario por no aportar fondos a las políticas de inversión territorial así como por la fosilización del índice de imputación. Por otra parte, los conflictos del Concierto en los tribunales le ha puesto en una situación de riesgo en la medida en que uno de sus elementos más básicos es que la capacidad normativa se tiene y se ejerce, o no se tiene, y desde la judicatura se establecían limitaciones a esta capacidad por el simple hecho de despegarse de la norma del Estado. Las últimas sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 22 de diciembre de 2008, basándose en la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 11 de septiembre, ha declarado que el Impuesto de Sociedades con un tipo general distinto, y más bajo, que el del Estado no constituye ayuda de Estado y, por lo tanto, no vulnera ni la norma del Estado (Estatuto de Autonomía, Concierto Económico) ni la de la Unión Europea (Tratado de la Unión). Sin embargo, es previsible que se acuda en casación al Tribunal Supremo por parte de los demandantes (Comunidades Autónomas vecinas como La Rioja o Castilla León), por lo que el caso tardará en cerrarse definitivamente.

Estamos, de todos modos, a la puerta de lo que se espera una importante reforma de la financiación autonómica, por lo que se verá, en corto plazo, qué derrotero toma y cuáles son sus consecuencias. De momento, sin saber todavía las sumas en que se basará el nuevo modelo de financiación previsto (enero de 2009), se ha anunciado recientemente un cambio en el sentido de ponderar de una forma más pormenorizada la población (utilizando un concepto de «población ajustada» según la población sanitaria protegida —en tres grupos separados por edades— y la población menor de 18 años) además de los ya tenidos en cuenta como la extensión, dispersión o la insularidad. También se propone aumentar el porcentaje de cesión de impuestos (IRPF del 33 al 50%, el IVA del 35% al 50% y los Impuestos Especiales del 40% al 58%) así como la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas (en el IRPF podrán modificar los mínimos personales y familiares o variar las deducciones de la cuota). Además se modifican los fondos de financiación que se hacen más complejos. Un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (revisado anualmente), un Fondo de Suficiencia Global (para garantizar la financiación de Servicios Públicos no Fundamentales y Competencias no homogéneas) y, como novedad mayor, la creación de un tercer Fondo, el Fondo de Convergencia Autónoma, que en realidad son dos fondos: un Fondo de Competitividad

(destinado a reducir las diferencias de financiación per cápita entre las Comunidades Autónomas) y un Fondo de Cooperación (para facilitar la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos) repartido en función de la menor riqueza relativa de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, el sistema se está haciendo más complejo y ya veremos si efectivamente cumple las expectativas de mejora de la financiación de las Comunidades Autónomas porque, como indicamos, al día de hoy (enero 2009) no se han facilitado cifras³⁵, y está por ver cómo se gestionan unos recursos a la baja por la crisis económica y el paro de los ingresos fiscales de las Comunidades Autónomas y del Estado.

REFERENCIAS

ALONSO, Eduardo J.

1995 *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.

ÁLVAREZ, S. y M. JORGE

2008 «Un comentario sobre el uso de la capacidad normativa en materia tributaria por las Comunidades Autónomas de régimen común.» En *VI Jornada metodológica Jaime García Añoveros. La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Cuaderno de Trabajo, pp. 131-151.

CALATAYUD PRATS, I.

2008 «Relaciones entre Constitución, Estatuto de Autonomía y LOFCA en el régimen económico y fiscal de Canarias». En *VI Jornada metodológica Jaime García Añoveros. La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos estatutos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Cuaderno de Trabajo, pp. 97-104.

CANSECO, J. E.

1978 *Política fiscal en España. Estudio de la política económica pública española desde el Plan de Estabilización*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

COMIN, F.

1988 *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*. Madrid: Instituto Estudios Fiscales.

1996 *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*. Barcelona: Crítica.

COMIN, F. y R. VALLEJO (eds.)

1996 «La reforma fiscal de Mon-Santillán desde una perspectiva histórica». *Hacienda Pública Española. Monografías*. Madrid.

³⁵ Para más detalles sobre el anuncio de nuevo modelo de financiación, ver http://www.elpais.com/articulo/espana/nuevo/modelo/financiacion/compensara/comunidades/aportan/elpepuesp/20081230elpepunac_2/Tes [Consulta: 12 de enero de 2009].

COMIN, F., P. MARTIN y R. VALLEJO

2006 *La Hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

DEL BURGO, J. I.

1972 *Régimen fiscal de Navarra. Los convenios económicos*. Pamplona: Aranzadi.

FUENTES, E.

1990 *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*. Barcelona: Crítica.

FUENTES, E. y M. GONZÁLEZ *et al.*

1997 *La Hacienda en sus ministros. Franquismo y democracia*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

GALLEGO, A.

1976 *Conciertos Económicos Vascongados. Gestión histórica*. Madrid. Ejemplar ciclostilado.

GARCÍA, M. A.

2008 *Comentarios a la liquidación del sistema de financiación autonómico en el ejercicio 2005*. Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, agosto.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

2002 *Sistema tributario español. Criterios para su reforma*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

SOLE, G.

1967 *La reforma fiscal de Villaverde. 1899-1900*. Madrid: Editorial de derecho financiero.

SUÁREZ, J.

2003 «El concierto vasco en el contexto del federalismo fiscal español. Una visión panorámica». *Notitia Vasconiae* (2), pp. 711-725.

VALLEJO, R.

2006 «El Estatuto Catalán y financiación autonómica durante la Segunda República». *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, N° 14, pp. 151-176.

