

**OBSERVACIONES DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA A LA PROPUESTA  
BASE PARA UN ACUERDO DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN  
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (30 de diciembre de 2008)**

9 de enero de 2009



## 1. Introducció

El pasado 30 de diciembre la Administración General del Estado (AGE) remitió el documento "Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía" (Propuesta base para un acuerdo).

Una vez analizado el mismo, y con el fin de avanzar en la consecución de un acuerdo, se ha elaborado el presente documento en forma de observaciones, para delimitar los elementos que ofrecen puntos de coincidencia y aquellos en los que es necesario introducir modificaciones para hacer posible un modelo de financiación que pueda ser aprobado por la Generalitat de Catalunya.

Las observaciones que se formulan en el presente documento están fundamentadas en la posición de la Generalitat de Catalunya expresada en los documentos "Modelo de Financiación de la Generalitat: Pautas Básicas para el Despliegue del Estatuto de Autonomía de Catalunya" (abril 2008) y "Disseny del Model de Finançament de la Generalitat de Catalunya: Punts Fonamentals" (julio 2008).

## 2. Antecedentes y contexto

### 2.1 Concepción del modelo de estado

Al establecer los fundamentos constitucionales del sistema de financiación debe destacarse esencialmente la idea de que la autonomía financiera (en su doble dimensión de gasto y de ingreso) constituye una exigencia ineludible del principio de autonomía política, que es uno de los ejes fundamentales sobre los que se vertebra la Constitución, pues sin la misma las Comunidades Autónomas no pueden ejercer sus propias competencias con libertad y responsabilidad, que son elementos esenciales de la autonomía política.

Los principios constitucionales que deben inspirar el sistema de financiación autonómica no pueden limitarse a los enunciados en el art. 156 CE, sino que deben remontarse hasta el que debe constituir su primera fuente de orientación, el de autonomía política, garantizado en el art. 2 CE. La financiación autonómica no se construye para garantizar la coordinación con el Estado o la solidaridad, sino que estos elementos constituyen límites o modulaciones al verdadero sentido que tiene (o debería tener) la financiación de las CCAA, que es garantizar su autonomía política (sin perjudicar por ello la consecución de la solidaridad ni la coordinación con la hacienda estatal).



Así se desprende también del propio tenor del art. 156, que no sitúa en absoluto en el mismo plano los principios de autonomía financiera, coordinación y solidaridad, sino que establece claramente que la financiación autonómica debe basarse en el principio de autonomía, modulado después por los de coordinación y solidaridad: art. 156.1 CE: “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”.

Los apartados 1 y 2 del documento analizado suscitan, en nuestra opinión, dos tipos de problemas: uno de enfoque o de planteamiento y otro de contenido. El primero de ellos deriva del hecho de que esos dos apartados introductorios responden a un planteamiento unilateral. En efecto, en ellos es únicamente el Estado -entendido en sentido estricto, como sinónimo de órganos centrales o generales del Estado- quien habla, quien se compromete, quien valora la situación precedente y la actual y quien hace las propuestas de reforma. Este planteamiento es sin duda perfectamente legítimo como preámbulo de la propuesta de la AGE pero, por su propia unilateralidad, no puede figurar como introducción al acuerdo de reforma que, en su caso, se alcance. En consecuencia al redactar el texto del acuerdo estos dos apartados o bien deberían suprimirse o bien deberían redactarse de modo que quienes hablaran sean los firmantes del mismo.

Si se adoptase la segunda de esas opciones, deberían evitarse dos defectos que, a nuestro juicio, aquejan a estos dos apartados. De un lado, el excesivo protagonismo atribuido al Ministerio de Economía y Hacienda, al Consejo de Política Fiscal y Financiera y a las Conferencias de Presidentes y el poco relieve concedido a las propuestas de reforma efectuadas por algunas Comunidades Autónomas e, íntimamente unido a lo anterior, la muy escasa relevancia dada a los Estatutos de Autonomía y a sus reformas. En la “Introducción” se los cita, no como normas que integran el bloque de constitucionalidad, sino al final de una amplia relación de leyes estatales; en el apartado relativo a “Antecedentes y contexto” también se sitúa las reformas estatutarias al final y “como uno de los referentes básicos de la reforma” que “han de ser considerados”, no como una norma vigente a la que necesariamente hay que atender.

## 2.2 Diagnóstico del modelo actual

Pero, nuestra discrepancia más relevante en relación a estos dos apartados se refiere a una buena parte del diagnóstico que en ellos se formula. De mantenerse en el texto del acuerdo este apartado deberían incorporarse las opiniones expresadas por parte de las Comunidades Autónomas en distintos documentos remitidos a la Administración del Estado. En este sentido, volvemos a reiterar los aspectos más relevantes del informe “La problemática del vigente sistema de financiación de las



comunidades autónomas de régimen común” remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera por la Generalitat de Catalunya en diciembre de 2006:

- El modelo de financiación vigente presenta un fuerte desequilibrio fiscal vertical, que se ha ido agravando a causa de que los recursos de las CCAA han crecido a una tasa inferior a la de sus necesidades, y en cambio, los recursos estatales han tenido una tasa de crecimiento superior a la de sus necesidades de gasto. El modelo no corrige este comportamiento, lo que genera una insuficiencia de recursos para el conjunto de CCAA.
- Las variables y ponderaciones utilizadas para determinar las necesidades de financiación son de difícil justificación. Además, la existencia de fondos específicos y modulaciones ha producido una modificación importante de los recursos inicialmente repartidos según dichas variables.
- La evolución de los recursos de las CCAA no ha sido acorde con la de sus necesidades de gasto.
- El modelo de financiación vigente no dispone de unos mecanismos de nivelación explícitos que relacionen adecuadamente los recursos de cada Comunidad Autónoma con su capacidad fiscal y/o sus necesidades de gasto. Los resultados son arbitrarios y desincentivan a las CCAA que realizan un esfuerzo fiscal superior. Además, estos mecanismos son totalmente opacos en la medida que no permiten visualizar adecuadamente los flujos de solidaridad implícitos en el modelo.
- Los distintos regímenes de financiación dan lugar a una inequidad en la distribución de los recursos, al generar unas diferencias muy importantes en los ingresos disponibles per cápita para financiar unos mismos servicios públicos.
- A pesar de haberse incrementado la capacidad normativa de las CCAA, el peso que tienen los impuestos sobre los que las CCAA pueden ejercer es aún reducido.
- El papel sumamente limitado de las CCAA en la gestión y administración de los impuestos tiene como consecuencia la falta de información necesaria para poder elaborar políticas fiscales propias e impide una realización plena del principio de responsabilidad fiscal. Asimismo, el retraso en la liquidación de los impuestos supone un coste financiero para las CCAA.



- Faltan mecanismos de coordinación institucional que permitan canalizar de forma adecuada el proceso de negociación del modelo de financiación, así como su aplicación y desarrollo.

(Para un diagnóstico actualizado del modelo de financiación vigente, nos remitimos asimismo a los documentos de la Generalitat anteriormente citados).

### **3. Valoración de la propuesta base formulada por la AGE**

La propuesta remitida por el Gobierno contiene avances respecto al documento distribuido en el mes de julio, aunque la indefinición de la misma no garantiza la efectividad de algunos de estos avances. Además, hay que señalar que presenta asimismo insuficiencias manifiestas y en puntos esenciales.

De forma global las principales insuficiencias son:

- a) Para el Gobierno de la Generalitat, es fundamental el cumplimiento de todos los preceptos estatutarios y la propuesta del Gobierno del Estado no ofrece suficientes garantías en este sentido.
- b) El nuevo modelo ha de suponer un cambio real respecto a la situación actual. Los ingresos de la Generalitat han de proceder de sus impuestos y debe de existir un mecanismo de nivelación que acerque posiciones, pero que no las invierta. Tampoco este punto está asegurado en la propuesta que formula la AGE.
- c) Resulta imposible valorar el modelo resultante sin conocer las cantidades y porcentajes pendientes de determinar. Según se concreten éstos, el modelo puede ser o no aceptable.

Por esta razón, es preciso subrayar que, en su estadio actual, el texto remitido por la AGE, no permitiría llegar a un acuerdo con la Generalitat de Catalunya.

Las observaciones siguientes tienen su fundamento en el concepto del modelo de financiación que se desprende del Estatuto de Autonomía de Catalunya (EAC) y que se explicita en los documentos elaborados por la Generalitat de Catalunya anteriormente citados, cuyos ejes son:

- Aumento de la participación en los tributos estatales.
- Incremento de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos total o parcialmente.



- Creación del Consorcio Tributario entre la Agencia Tributaria de Cataluña y la Agencia Estatal para la gestión de los tributos estatales.
- Nivelación de los servicios básicos del Estado del bienestar: educación, sanidad y servicios sociales.

### 3.1. Avances

- Compromiso de una aportación adicional de recursos. De la propuesta podría desprenderse el reconocimiento de la insuficiencia financiera del actual modelo de financiación de las CCAA y la necesidad de un reequilibrio entre los recursos de las mismas y los del Estado.
- Aceptación de la nivelación como un aspecto clave en la concepción del nuevo modelo de financiación. El mecanismo de nivelación se aplicará a los servicios públicos fundamentales del Estado de bienestar, considerando como tales educación, sanidad y servicios sociales. Ello supone un avance siempre y cuando conlleve que la parte no nivelada corresponderá a la Generalitat de acuerdo con su capacidad fiscal y se entienda que la nivelación tiene por propósito alcanzar un nivel similar de servicios, siempre y cuando se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar, de acuerdo con los artículos 206.1 y 206.3 del EAC.
- Consideración de la población como indicador básico de cálculo de las necesidades en la medida que ésta se tome como referencia para la distribución del conjunto de los recursos y no sólo de los recursos adicionales (artículo 206.6 del EAC).
- Actualización anual de las variables básicas y revisión quinquenal. Para asegurar la correcta evolución dinámica del modelo, es necesario actualizar anualmente los indicadores básicos de necesidades, como la población. Asimismo, también es necesaria la revisión quinquenal de los parámetros estructurales del sistema, especialmente aquellos que se refieren al restablecimiento del equilibrio vertical. (artículo 208.1 del EAC), siempre que se respete la función que el artículo 210.2 letra e) se atribuye a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales.
- Creación de un Fondo de Competitividad, destinado a las CCAA con una capacidad fiscal superior a la media y una financiación inferior a la media, lo que permite vincular los ingresos de las CCAA con su capacidad fiscal de acuerdo con el artículo 206.1 del EAC, siempre que se garantice que los efectos del mismo no queden desvirtuados por otros instrumentos del modelo.



- Recursos para la normalización lingüística. La propuesta de reforma acepta la necesidad de compensar los costes del bilingüismo en aquellas CCAA con dos lenguas oficiales, reconociendo que en éstas existe un mayor coste de provisión de servicios públicos.
- En relación con los aspectos tributarios, se destaca:
  - Aplicación de los porcentajes de participación en la cesta de impuestos, en consonancia con lo previsto en el EAC (disposiciones adicionales 8ª, 9ª y 10ª, respetando lo previsto en el artículo 210.2 letra a) con relación a las funciones de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales).
  - Ampliación de la capacidad normativa en el IRPF, en elementos importantes como el mínimo personal o los tipos de gravamen del tributo, y en el IVA, con el fin de hacer efectivo el compromiso de trabajar conjuntamente CCAA y Estado para elaborar una propuesta conjunta para la UE que permita disponer de capacidad normativa en la fase minorista (disposiciones adicionales 8ª y 11ª del EAC).

### 3.2. Insuficiencias

La propuesta de la AGE presenta insuficiencias relevantes y no supone un avance decisivo hacia la definición de un modelo con objetivos y criterios claros, bien definidos y simples. La proliferación de fondos que contiene la propuesta, así como de variables de necesidades, puede llevar a que la propuesta se mantenga en las coordenadas del modelo actual, en el que la complejidad, falta de coherencia e incluso el manejo de objetivos e instrumentos contradictorios entre sí hacen imposible la necesaria transparencia y racionalidad del modelo. Las insuficiencias más relevantes son:

- El nuevo modelo ha de suponer un cambio real con relación al actual modelo de financiación autonómica. El modelo tiene que garantizar que los ingresos de las CCAA estén vinculados a los impuestos pagados por sus ciudadanos y que haya un mecanismo de nivelación solidario y eficiente, que acerque las posiciones relativas de las distintas CCAA, pero que no las invierta. Este modelo ha de ser claro y explícito, con el fin de poder conocer sus resultados. Aunque, en la medida en que ello sea necesario, pueda aplicarse gradualmente. Sólo con un planteamiento claro y transparente, que permita explicitar los objetivos del modelo, así como su cuantificación, resulta posible evaluar si los instrumentos creados (los diferentes fondos) son o no los apropiados para alcanzar estos objetivos.



La propuesta de la AGE no ofrece suficientes garantías respecto a este cambio.

- Concepción del modelo. El modelo de financiación derivado de la propuesta de reforma no garantiza que el modelo resultante sea coherente con lo establecido en el EAC (artículo 206.1 y 206.3). El elemento clave es el mecanismo de nivelación. Para ello, los recursos autonómicos deben dividirse en dos bloques:

-Los destinados al Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) integrados por una parte de los recursos tributarios y por los recursos aportados por el Estado. Estos recursos se nivelan completamente, teniendo en cuenta las necesidades de gasto (aproximadas por la población ajustada). Por tanto, todas las CCAA podrán acceder a un mismo nivel de prestación de servicios públicos del Estado del bienestar si realizan un esfuerzo fiscal similar.

-El resto de los recursos no se nivelan y están integrados únicamente por tributos. Su distribución obedece a la capacidad fiscal de cada Comunidad Autónoma.

- El modelo propuesto no garantiza la corrección de la situación actual. Al mantener la mayor parte de los recursos según el reparto que ofrece el modelo actual y utilizar exclusivamente el criterio del incremento de población para la distribución de la dotación adicional, puede provocar que la distribución global de los recursos siga siendo prácticamente la misma que la de las variables del año 1999 (año base del último acuerdo). Por ello, consideramos que la revisión del sistema resulta insuficiente, ya que sigue basándose en los resultados del modelo actual. Como consecuencia de ello, este método puede imposibilitar que cambien las posiciones relativas correspondientes a los recursos per cápita (o según unidad de necesidad) que resultan del modelo actual. Únicamente en el caso de que la dotación adicional sea lo suficientemente importante, se podrán obtener cambios significativos en la distribución total de los recursos.
- Indefinición de la dinámica del modelo. Es imprescindible que se defina claramente el objetivo hacia el que el modelo debe avanzar con el fin de que las reglas de evolución del mismo sean correctas y vayan en el sentido de corregir las deficiencias del modelo vigente, ya que el mantenimiento del statu quo, requisito necesario para hacer posible el cambio del modelo de financiación, y el límite en la disponibilidad de recursos adicionales por parte





del Estado, condicionan de forma importante los resultados que proporciona el primer año el nuevo modelo.

La dinámica del modelo debe tener en cuenta estas consideraciones y establecer unos criterios de evolución que permitan que los recursos destinados a compensar deficiencias anteriores (el llamado Fondo de Competitividad sería un buen ejemplo) crezcan a un ritmo superior al de la media de recursos y también que el sistema disponga en cada ejercicio de recursos suplementarios destinados a equilibrar los resultados que se produzcan en la distribución de algunos fondos, como el llamado Fondo de Suficiencia Global. Este Fondo debería evolucionar de manera que favorezca a aquellas CCAA que perciben recursos por debajo de la media.

Sin este tipo de correcciones no se podrán subsanar las deficiencias existentes, cambiando las posiciones relativas de las diferentes CCAA, y dando cumplimiento a lo previsto en el principio de ordinalidad entre recursos aportados y recibidos (artículo 206.1, 206,3 y 206.5 del EAC).

- Omisión de indicadores de necesidades previstos en el EAC. El artículo 206.6 del EAC prevé como variables de necesidades, entre otras, la inmigración y los costes diferenciales (nivel de precios), omitidas en la distribución del Fondo de Garantía de la propuesta del Gobierno. Las variables que determinarán la distribución del Fondo de Garantía no consideran las aportaciones del grupo de trabajo del gasto sanitario del Consejo de Política Fiscal y Financiera que contemplan la población protegida ajustada por tramos de edad, como indicador de necesidades de gasto en materia de sanidad.

Por otro lado, en materia de servicios sociales además de la población envejecida, que también se podría ponderar por distintos tramos de edad, debería considerarse la población inmigrada.

- Duplicación de instrumentos para corregir las desigualdades territoriales de renta per cápita. La propuesta de creación del Fondo de Cooperación, y su dinámica de actualización, condicionan de nuevo los resultados finales del sistema. Si el objetivo es ayudar a las CCAA con menores recursos a incrementar su desarrollo, sería más transparente y efectivo modificar e incrementar los recursos de los mecanismos de solidaridad existentes, como los Fondos de Compensación Interterritorial.
- Falta de garantías para el establecimiento del Consorcio Tributario. De acuerdo con el artículo 204.2 del EAC, se debe constituir un Consorcio Tributario paritario entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la



Agencia Tributaria de Catalunya, que ha de realizar la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos estatales recaudados en Catalunya, en función de la naturaleza del tributo. Por ello, no resulta aceptable la formulación contenida en la propuesta de la AGE

- Deficiencia en el mecanismo de asunción de competencias de los órganos de revisión económico-administrativos. El texto de la propuesta del Gobierno propone la delegación de las funciones de revisión económico-administrativas de los actos de gestión dictados por las administraciones tributarias de las CCAA. Esta propuesta resulta insuficiente, puesto que el artículo 205 del EAC establece la atribución directa de determinadas funciones de revisión, que deberá ir acompañado de los correspondientes medios personales, materiales y económicos, sin perjuicio del respeto al esquema de distribución de competencias de las CCAA en materia de disposiciones sobre procedimiento administrativo.
- Falta de garantías del cumplimiento del principio de lealtad institucional. La propuesta no supone ningún avance respecto a lo establecido actualmente en la LOFCA y no respeta el artículo 209 del EAC. El cumplimiento de este principio nunca se ha hecho efectivo a pesar de reiteradas vulneraciones del mismo por parte del Estado, como por ejemplo la ley de dependencia o el estatuto básico del empleado público. El texto de la propuesta de la AGE no garantiza el cumplimiento de este principio y limita las compensaciones a las revisiones quinquenales, cuando éstas deben ser efectivas desde el momento en que se generen.
- Establecimiento de la compensación por la supresión del impuesto del patrimonio. El Gobierno ha suprimido el impuesto del patrimonio a partir del año 2008, lo que deberá comportar su necesaria compensación en términos de recaudación real. La propuesta de la AGE no ofrece suficientes garantías en este sentido.
- Falta de reconocimiento de la bilateralidad entre el Estado y la Generalitat prevista en el EAC. La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales es el órgano bilateral de negociación entre la Generalitat y el Estado en materia de financiación autonómica que establece el EAC. La propuesta del Gobierno omite este aspecto (artículo 210 del EAC).



### 3.3. Falta de concreción cuantitativa

El documento de la AGE no concreta las cifras básicas del modelo. Están pendientes de determinar puntos esenciales, cuya cuantificación será determinante para definir la validez del modelo de financiación propuesto:

- La cuantía adicional de recursos que se añade al modelo de financiación.
- Las variables y ponderaciones utilizadas para la distribución de los recursos adicionales.
- El porcentaje de nivelación de los recursos destinados al Estado del bienestar y las ponderaciones de las variables utilizadas para la distribución de estos recursos.
- La cuantía y los criterios de distribución de los fondos de convergencia (Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación).
- Los indicadores de evolución dinámica del modelo.

## 4. Consideración global en relación al cumplimiento del EAC

Para la Generalitat de Catalunya, el criterio básico de valoración de la propuesta de financiación de la AGE debe ser el cumplimiento de lo establecido en el EAC. Del desarrollo e implementación de las propuestas básicas formuladas por el Gobierno podría desprenderse un modelo coherente con el EAC. Pero también podría concretarse un modelo que entrara en abierta contradicción con el mismo, como se deduce de las insuficiencias enumeradas en el apartado 3.2 y según sea la interpretación que se de a los avances citados en el apartado 3.1. Es por ello que, ateniendo a las insuficiencias del modelo propuesto, a su falta de concreción, a la inexistencia de una cuantificación, en términos absolutos y porcentuales adecuada, y a la inexistencia de garantías para un desarrollo plenamente coherente con el EAC entiende que la propuesta de la AGE debe reformularse en las líneas expuestas en este documento.