

**REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN
Y CIUDADES CON ESTATUTO DE AUTONOMÍA
(Propuesta base para un acuerdo con las CCAA)**

30 de diciembre de 2008

Resumen

Objetivos de la Reforma

Mediante esta propuesta de acuerdo el Gobierno materializa su compromiso de mejorar el sistema de financiación autonómica y, en definitiva, elevar la calidad de vida de los ciudadanos. Con los recursos adicionales que aportará el Estado al Sistema de Financiación se reforzarán los servicios del Estado del bienestar, particularmente la sanidad, la educación y los servicios sociales. Al mismo tiempo, la mejora en la financiación de las CCAA permitirá reducir los déficit presupuestarios en que éstas puedan incurrir, contribuyendo así a asegurar la estabilidad de las cuentas públicas del conjunto del Estado.

El nuevo Sistema de Financiación tendrá en cuenta las necesidades financieras que se derivan de atender la población realmente existente en España y de sus características. Para ello se mejora la financiación de las CCAA tomando en cuenta, entre otros factores, los aumentos de la población registrados en los años transcurridos desde la aprobación del modelo vigente. Además, se revisan los criterios de ajuste de la población, dando una mayor ponderación a factores como la dispersión, la superficie, la insularidad, la edad en la atención sanitaria o el envejecimiento e incluyendo la población en edad escolar, dado que inciden de manera significativa en los costes de las CCAA. También se introducen medidas para incrementar la flexibilidad del sistema y su capacidad de adaptación a la evolución de los recursos y necesidades, con el objetivo de reforzar la estabilidad del mismo.

El modelo propuesto apuesta también por la convergencia real entre CCAA introduciendo correcciones para acercar la financiación per capita que recibe cada CCAA, para tomar en cuenta su esfuerzo y la capacidad fiscal y para favorecer la inversión y el desarrollo en las CCAA con menor renta per capita.

La propuesta se articula en un modelo de aplicación general y coherente y que por tanto puede ser consensuado con el conjunto de las CCAA.

El nuevo Sistema de Financiación

Los principales elementos del nuevo modelo de Financiación son los siguientes:

a) Aumento de la Autonomía y Corresponsabilidad: Ampliación de la participación de las CCAA en los recursos tributarios (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) e incremento de su capacidad normativa.

b) El modelo de financiación se instrumentará mediante los siguientes fondos que atenderán a diversos objetivos:

b.1 .-Garantía de igual financiación de los Servicios Públicos Fundamentales para todos los ciudadanos, independientemente de la Comunidad Autónoma donde residan. Esta Garantía se calculará anualmente de acuerdo con la evolución de los recursos y de las necesidades de los ciudadanos, contribuyendo al equilibrio territorial en el desarrollo del Estado del Bienestar y proporcionando a los ciudadanos una mayor seguridad en el acceso a estas prestaciones fundamentales. Esta garantía se instrumentará mediante el fondo de garantía de servicios públicos fundamentales.

b.2.-Garantía de Suficiencia global y respeto del statu quo en la financiación de todas las competencias que han sido transferidas, que se instrumentará mediante un fondo de suficiencia global.

b.3.- Fondos de Convergencia autonómica:

- Fondo de competitividad: Este fondo reforzará la equidad y eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducirán las diferencias en financiación per cápita entre CCAA al mismo tiempo que incentivarán la autonomía, y la capacidad y el esfuerzo fiscal en todas y cada una de las CCAA.

- Fondo de cooperación: Para complementar al Sistema de Financiación en estos esfuerzos de fortalecimiento del Estado de Bienestar y cumplir con el objetivo último de convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, se considera necesario incrementar los recursos de las CCAA de menor riqueza relativa, de manera que cuenten con los instrumentos para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

c) Variables de ajuste a las necesidades de los ciudadanos: la población será la variable principal, a la vez que se mejora el tratamiento de los costes diferenciales en la prestación y demanda de los servicios (envejecimiento, dispersión, superficie, insularidad, etc).

Finalmente, el Estado aportará recursos adicionales al Sistema que se distribuirán temporalmente de forma gradual entre las CCAA atendiendo a las necesidades de la población y su crecimiento en el último periodo así como la convergencia antes citada. Adicionalmente, podrán tenerse en cuenta otros criterios, como los derivados de las necesidades de la población dependiente, de la integración y acogida de los flujos migratorios o de las políticas de normalización lingüística.

ÍNDICE

- 1. Introducción**
- 2. Antecedentes y contexto**
- 3. Ejes de Reforma**
- 4. Estructura del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común**
- 5. El Sistema de Financiación de las CCAA a partir de 2009**
 - 5.1. Necesidades globales de financiación. Suficiencia estática.
 - 5.2. Recursos financieros del sistema.
 - 5.3. Evolución del sistema de financiación: suficiencia dinámica.
 - 5.4. Facultades normativas de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos.
 - 5.5. Ceuta y Melilla.
 - 5.6. Comité Técnico Permanente de Evaluación.
 - 5.7. Competencias en materia de Revisión Económico-Administrativa.
 - 5.8. Colaboración en materia de Administración Tributaria
 - 5.9. Fondo de Compensación Interterritorial.
 - 5.10. Lealtad Institucional
 - 5.11. Procedimiento de reforma del sistema de financiación.

1. Introducción

El intenso proceso de descentralización que ha vivido España en los últimos 30 años tiene sus bases en la Constitución Española, la cual establece en su Título VIII el marco de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, refiriéndose a las Comunidades Autónomas en el Capítulo III y estableciendo que gozarán de autonomía financiera para el desarrollo de sus competencias, de acuerdo a los principios de coordinación con la Administración General del Estado y de solidaridad entre todos los españoles (art.156), solidaridad que será garantizada por el Estado (art.138). En concreto, dicha solidaridad debe incorporar la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español y en la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales (art.158). Al mismo tiempo, el Estado desarrollará su competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149) y los Estatutos de autonomía serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, siendo reconocidos y amparados por el Estado como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art.147).

Las sucesivas reformas del Sistema de Financiación de las CCAA han tenido por objeto adecuarlo al proceso de descentralización de las competencias de gasto y al mejor cumplimiento de los principios constitucionales. Así mismo, en los últimos años se ha actualizado el marco normativo con la aprobación de seis nuevos Estatutos de autonomía y el inicio del proceso de reforma de otros dos.

En la sexagésimo séptima sesión del pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (20 de mayo de 2008), el Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda, D. Pedro Solbes Mira, presentó unas líneas generales para su reforma y avanzó el proceso para su consideración con las Comunidades Autónomas. En cumplimiento del mismo se realizó una primera ronda de contactos bilaterales a lo largo de los meses de junio y julio y el Gobierno presentó en el CPPF de 22 de julio de 2008 un primer documento de Bases para la Reforma del Sistema de Financiación de las CCAA de Régimen Común. Con estas Bases se ha realizado una segunda ronda de contactos que culmina ahora con la presentación por parte del Gobierno del presente documento base para un acuerdo sobre la Reforma del Sistema de Financiación. Todo este proceso ha estado marcado por la voluntad explícita del Gobierno de actuar con la máxima transparencia en la búsqueda del consenso.

Mediante esta propuesta de acuerdo el Estado adquiere el compromiso de mejorar el funcionamiento del sistema y añadir recursos al mismo, respondiendo a lo que es el eje básico de su acción de gobierno, la mejora del Estado del Bienestar, cuyos beneficiarios finales son los ciudadanos. Las Comunidades Autónomas desarrollan un papel trascendental en la prestación de servicios públicos fundamentales y el Estado es conocedor de sus actuales dificultades financieras por la caída que se está produciendo en los ingresos tributarios, especialmente de los impuestos totalmente cedidos, así como por el crecimiento de determinados gastos.

Al mismo tiempo, esta mejora en la financiación de las CCAA permitirá reducir los déficit presupuestarios de éstas, contribuyendo a la estabilidad del conjunto del Estado.

En definitiva, los ciudadanos serán los verdaderos beneficiarios del nuevo sistema de financiación, al fortalecerse las prestaciones y derechos sociales básicos de los mismos,

y, además se reducirán los déficit de las CCAA, para lo cual el Gobierno mejora la cuantía y el método de cálculo de la financiación autonómica.

El presente documento se estructura de la siguiente forma: el segundo epígrafe aborda los antecedentes y contexto de la reforma, el tercero los ejes y principios fundamentales de la misma, el cuarto recoge la estructura del nuevo sistema y el quinto refiere los aspectos técnicos más relevantes del sistema de financiación de las CCAA de régimen común propuesto a partir del año 2009.

2. Antecedentes y contexto

A continuación se sintetiza la evolución reciente del sistema y se exponen los aspectos del mismo en los que se han centrado las demandas de reforma.

El desarrollo reciente del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común

El sistema de financiación de las CCAA de régimen común se ha ido configurando siguiendo las disposiciones constitucionales sobre la base de los acuerdos tomados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. De forma sintética, esta evolución se ha caracterizado por su adaptación a la estructura autonómica constitucional, partiendo de una organización política y administrativa de prestación de los servicios públicos centralizada. Este proceso ha tenido como punto de partida la descentralización de las competencias de gasto, mientras que por el lado de los ingresos el principio fundamental era el de asegurar la suficiencia de su financiación. A medida que el proceso de descentralización de las competencias de gasto ha ido avanzando, generalizándose la transferencia de las principales competencias, ha cobrado más relevancia el ámbito del ingreso y los principios de autonomía financiera y corresponsabilidad.

La finalización de los traspasos sanitarios y de los servicios sociales en el año 2001 a la totalidad de Comunidades Autónomas, coincidiendo con el fin del sistema de financiación anteriormente vigente para la sanidad ya transferida, permitió incorporar desde la ley 21/2001 estas categorías de servicios al modelo general de financiación de las Comunidades de régimen común, lo que supuso un cambio importante en un sistema que, hasta la fecha, había financiado la sanidad y los servicios sociales transferidos con transferencias de carácter condicionado. Las necesidades globales de financiación se determinan combinando la aplicación de variables (cuantificadas en el año base 1999) por masas homogéneas, garantías de statu quo, aplicación de fondos específicos, y modulaciones ad hoc.

En el ámbito de los ingresos, se amplía notablemente la financiación de carácter tributario, abarcando las tasas afectas a los servicios traspasados, los tributos cedidos tradicionales (Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones), el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos –de nueva creación- y los tributos sobre el Juego (con competencias normativas ampliadas en la regulación de los tributos anteriormente enumerados), el 33% del IRPF, con competencias normativas en materia de tarifa y deducciones, el 35% de las recaudaciones líquidas por IVA, el 40% por los Impuestos Especiales de

Fabricación (sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos) y el 100% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.

Además, y a diferencia de los Sistemas de financiación anteriores, el aprobado en 2001 no limita su vigencia a los cinco años que habían sido tradicionales hasta su entrada en vigor.

En el momento actual, el principal reto consiste en adoptar una perspectiva conjunta de la descentralización de las competencias de ingreso y gasto público que permita conjugar autonomía, suficiencia, igualdad y solidaridad.

El diagnóstico sobre el funcionamiento del actual Sistema de Financiación

La II Conferencia de Presidentes, celebrada el 10 de septiembre de 2005 y dedicada al gasto sanitario y su financiación, propuso la creación de un Grupo de trabajo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) sobre la problemática del vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, como base para comenzar los trabajos de revisión del mismo. El incremento de la población de forma heterogénea entre las Comunidades Autónomas (debido, fundamentalmente, a la inmigración), así como otros factores vinculados a la prestación pública de la sanidad, entre otras razones, hicieron que se plantease el análisis de lo acontecido durante los años de vigencia del sistema.

Dicha propuesta fue informada favorablemente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el día 13 de septiembre, constituyéndose el Grupo de Trabajo por Acuerdo del CPFF de fecha 7 de febrero de 2006. El mandato encomendado al Grupo fue, en consonancia con lo acordado en la II Conferencia de Presidentes, analizar la problemática del vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, como base para comenzar los trabajos de revisión del sistema actual de financiación de las mismas. Adicionalmente, se propuso que las Comunidades Autónomas (CCAA) remitiesen un documento en el que efectuaran un diagnóstico de los problemas del sistema actual.

Con el documento denominado “Problemática del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado en la ley orgánica 8/1980 y en la ley 21/2001”¹, la Administración General del Estado (AGE) dio cumplimiento al compromiso que adquirió en el CPFF. Por su parte, las diferentes CCAA han aportado sus puntos de vista a través de las dos rondas de encuentros bilaterales celebrados en el marco del proceso de reforma y de los documentos intercambiados en el mismo².

¹ Publicado en el apartado de Estadísticas Territoriales de la página *web* del Ministerio de Economía y Hacienda: <http://www.meh.es/>

² Además, varias CCAA remitieron anteriormente al CPFF un documento de diagnóstico en relación con el grupo de trabajo sobre la problemática del vigente sistema de financiación. En concreto se recibieron los documentos de las Comunidades de Andalucía, Cataluña, Canarias, Baleares, Castilla y León y Galicia. Estos documentos se recogen en las memorias anuales del CPFF publicadas en la página *web* del Ministerio de Economía y Hacienda: <http://www.meh.es/>.

Como se refleja en el documento de la AGE, el sistema de la Ley 21/2001 ha funcionado razonablemente bien en diversos aspectos, siendo su aprobación por consenso una de sus ventajas iniciales, si bien debilitada por la incorporación de modulaciones que distorsionaban parcialmente los resultados. Así, en general, no se han observado situaciones de insuficiencia de recursos. La evolución interanual de los recursos siempre ha sido superior a la evolución de la población y a la del PIB, a lo largo de todo el periodo de vigencia del sistema. Este resultado global de incremento de los recursos por encima del crecimiento de las necesidades se produce, además, en todas y cada una de las CCAA.

Incrementos anuales de recursos del Sistema, PIB y población				
Periodo:	03/02	04/03	05/04	06/05
Recursos	10.1%	9.9%	13.2%	12.7%
PIB	7.5%	7.4%	8.0%	7.9%
Población	2.2%	1.2%	2.2%	1.4%

El incremento de recursos del sistema, si bien no tiene un mecanismo explícito de ajuste a las necesidades, sí ha sido coherente con el aumento de las necesidades, medidas en términos de crecimiento de población. En general las comunidades con mayor crecimiento de la población han registrado los mayores crecimientos de recursos, dada la positiva y elevada correlación entre los crecimientos de la población y los recursos percibidos, fundamentalmente, a través del IRPF y el IVA. Por otra parte, el SFA ha aumentado la autonomía financiera, con el crecimiento gradual en el peso relativo de los recursos tributarios sobre el total recursos del Sistema pasando del 68% en 2002 al 70,5% en el año 2006.

Pese a los resultados globalmente positivos en términos de Suficiencia y Autonomía, algunos aspectos estructurales del Sistema, junto al significativo y asimétrico aumento de la población experimentado por las CCAA en los primeros años de su aplicación, hicieron necesario crear el Grupo de trabajo de Población en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Dicho grupo debatió durante los meses de noviembre de 2004 a junio de 2005 la aplicación práctica de los artículos de la Ley 21/2001 diseñados para ajustar la financiación de las CCAA a situaciones relativas a la evolución de la población.

Sin embargo, la inexistencia de un mecanismo automático de ajuste a las necesidades dificultó la consecución de un acuerdo. Pese al incremento global de la financiación autonómica y su correlación global con el incremento de las necesidades, ningún instrumento explícito permitía asegurar el ajuste, de forma que las Comunidades que habían registrado mayores incrementos poblacionales argumentaban la falta de actualización de estas cifras (establecidas en 1999 como año base del sistema), mientras que el resto cuestiona dicho argumento y, más en general, la metodología basada en cuantificar las necesidades exclusivamente en términos poblacionales. En definitiva, todo lo anterior hace que se reabra el debate sobre las diferencias de financiación entre las CCAA en términos de necesidades. Por otra lado, el debate afecta también al cálculo de la financiación, dado que se constatan ciertas deficiencias derivadas, por una parte, de la incorporación de modulaciones que distorsionan los resultados y, por otra, de la medición normativa de los recursos, y en especial en el cálculo de algunos tributos, como es el caso del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos

Documentados, cuya recaudación real presenta ritmos de evolución muy diferentes en este periodo.

Posteriormente, la III Conferencia de Presidentes, celebrada el día 11 de enero de 2007, acordó que el Grupo de Población del Consejo de Política Fiscal y Financiera emitiera un informe sobre el impacto efectivo, en la actualidad, de la inmigración sobre el modelo de financiación. Con la finalidad de instrumentar este mandato, el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su sesión sexagésimo tercera adoptó el Acuerdo 2/2007, de 20 de febrero para la emisión de este informe. En cumplimiento del citado Acuerdo, el Grupo inició sus trabajos el día 7 de marzo y presentó el informe en el plazo estipulado

El informe puso de manifiesto la complejidad y limitaciones de la tarea encomendada, ya que el modelo constitucional de Hacienda Pública no prevé hacer compartimentos estancos de los distintos grupos poblacionales para su aplicación. En consecuencia, los datos, análisis y propuestas que integran este documento reflejan las posiciones y aportaciones de todos los miembros del Grupo de trabajo y constituyen un compendio de información facilitada por las CCAA y por la AGE que, no obstante, no permite llegar a ninguna conclusión definitiva sobre la materia.

Al igual que ocurre en el ámbito de las necesidades de gasto, los avances cuantitativos en términos de autonomía por el lado de los ingresos no parecen ser suficientes en términos de incentivos a la corresponsabilidad. Por un lado, sigue existiendo un desequilibrio entre la autonomía en términos de gasto y la correspondiente en términos de ingresos que se traduce en 2006, último año liquidado, en una dependencia financiera media en términos de recaudación normativa ligeramente superior al 33% de los recursos autonómicos. Por otra parte, dicha autonomía no parece trasladarse en términos de visibilidad al conocimiento ciudadano respecto a los niveles de gobierno responsables de las diferentes partidas de gasto e ingreso, lo cual debilita su traducción a una mayor corresponsabilidad en la gestión y la toma de decisiones públicas.

La II Conferencia de Presidentes

En el periodo transcurrido desde la aprobación del Sistema se han realizado avances para la mejora de la financiación de las CCAA. La II Conferencia de Presidentes, celebrada en septiembre de 2005 acordó adoptar una serie de medidas para garantizar, a medio y largo plazo, la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Salud. Estas medidas, cuya adopción corresponde a las Comunidades Autónomas, se orientan a la racionalización del gasto sanitario y contemplan un conjunto amplio de actuaciones como la implantación de criterios racionales en la gestión de compras, el establecimiento de mecanismos que promuevan la demanda responsable de los servicios sanitarios o el desarrollo del Sistema de Información del Sistema Nacional de Salud.

Asimismo, y de forma transitoria en tanto no se reformase el sistema de financiación, la II Conferencia de Presidentes también aprobó otras medidas para mejorar la financiación sanitaria que consisten en aportaciones financieras adicionales de la Administración General del Estado a la financiación sanitaria. A su vez, el Gobierno de la Nación, de acuerdo con las CC.AA., procedería a incrementar la capacidad normativa de las mismas en relación con los impuestos indirectos sobre Hidrocarburos,

Matriculación de Vehículos y Electricidad como instrumento útil para obtener recursos que en cada caso procedan y expresión del principio de corresponsabilidad fiscal.

Algunas de estas medidas se concretaron en: transferencias a las comunidades autónomas a repartir conforme a los criterios establecidos en la Ley 21/2001 en el bloque de servicios sanitarios de la seguridad social, actualizando la población a 2004 y años sucesivos (500 millones de euros en 2006, 600 M.€ anuales desde 2007); aportación a Baleares y Canarias para compensar las circunstancias del hecho insular, 55 M.€; incremento de la dotación presupuestaria del Fondo de Cohesión Sanitaria en 45 M.€(en 2009, el crédito total del Ministerio de Sanidad y Consumo para el Fondo de Cohesión Sanitaria es de 99.1 M.€), creación de un Fondo Presupuestario de hasta 500 millones de euros anuales para apoyar a aquellas CC.AA. cuyos ingresos asignados a la sanidad evolucionen por debajo del crecimiento del PIB nominal; dotación de 50 millones de euros en el Ministerio de Sanidad y Consumo para un Plan de Calidad del SNS incluido INGESA con el fin de aplicar a Ceuta y Melilla criterios idénticos a los de las CC.AA (51.5 M.€ en 2009); y aportación para compensar la asistencia sanitaria a asegurados en otros Estados que residan en España (cuantía extrapresupuestaria y que depende de la liquidación que se practique, en 2008 se distribuyó entre las CCAA de régimen común un importe de 444.41 M.€ correspondientes a la cuota global de 2007).

Las valoraciones de las Comunidades Autónomas

A lo largo de las reuniones celebradas con las CCAA desde el inicio en mayo del proceso y hasta la actualidad, se han podido establecer importantes áreas de coincidencia en cuanto a los aspectos mejorables del Sistema. Así, existe un amplio consenso respecto a la conveniencia de aumentar la autonomía de las CCAA (tanto mediante la ampliación de los porcentajes de cesión de los tributos, como a través del incremento de las competencias normativas hasta donde sea posible). Del mismo modo, las Comunidades coinciden en su preocupación por la dinámica de los gastos vinculados a los servicios básicos del Estado del Bienestar objeto de su competencia (en especial la sanidad, la educación y los servicios sociales, incluyendo las nuevas prestaciones ligadas a la Ley de la Dependencia) y la garantía de los mecanismos para su financiación. Igualmente se considera necesario actualizar los valores de las variables relacionadas con las necesidades de gasto y establecer mecanismos dinámicos y automáticos de ajuste a tales necesidades. En este mismo ámbito, hay coincidencia en que la determinación de dichas variables debe tener fundamentos técnicos que faciliten el consenso sobre las mismas. Por último, todas las CCAA admiten que un requisito esencial para la búsqueda del consenso en la reforma es partir de una garantía de statu quo en cuanto al volumen global de la financiación de todas y cada una de las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía afectadas, tal y como siempre se ha hecho.

Por otra parte, las posturas presentadas por las Comunidades Autónomas son diversas en relación a determinados aspectos de la reforma. Así, la medición de las necesidades y de su evolución es un elemento en el que los planteamientos oscilan en función de las peculiaridades propias de las Comunidades Autónomas. Las diferencias naturales en superficie, población, estructura de la población, la propia insularidad, etc., determinan enfoques inicialmente dispares, pudiendo distinguirse, además, entre aquellas que demandan básicamente un ajuste del modelo a la población actual frente a las que inciden en el peso de los factores no poblacionales a la hora de determinar las necesidades de gasto. Igualmente, la graduación de los recursos tributarios de las

Comunidades Autónomas en función de las necesidades de financiación en las distintas competencias transferidas es objeto de debate.

Los nuevos Estatutos de Autonomía

Desde la entrada en vigor del actual Sistema de Financiación, se ha realizado la reforma de los Estatutos de Autonomía de seis de las CCAA de régimen común (Valencia, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón, Castilla y León), y se encuentra en el trámite parlamentario el de Castilla-La Mancha. Como se recordaba en la introducción, los Estatutos de autonomía son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, siendo reconocidos y amparados por el Estado como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art.147 de la CE).

En este sentido, dichos Estatutos contienen disposiciones relativas a sus respectivos regímenes de financiación, que han de ser consideradas como uno de los referentes básicos de la reforma. En particular, la reforma debe atender a los factores establecidos como determinantes de las necesidades de gasto, a sus especificaciones en cuanto a la articulación de la solidaridad, la especial garantía de igualdad en la financiación de los servicios públicos fundamentales, la ampliación de la autonomía financiera (en su triple vertiente cuantitativa, de competencias normativas y de participación en la gestión), la consideración del esfuerzo y la capacidad fiscal y la mejora de los aspectos dinámicos del sistema.

Conclusiones

En el diagnóstico realizado existen suficientes elementos de consenso en cuanto a los aspectos positivos del Sistema actual en los que se debe profundizar, así como en relación con las limitaciones del mismo que es necesario corregir, como para justificar la realización de una reforma de la Financiación Autonómica. A continuación se expondrán los ejes básicos de la propuesta de reforma del Sistema de Financiación de las CCAA.

3. Ejes de la Reforma

La reforma del Sistema de Financiación de las CCAA de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía se estructurará en torno a cuatro ejes básicos:

- Refuerzo de las prestaciones del **Estado del Bienestar**.
- Incremento de la **Equidad y la Suficiencia** en la financiación del conjunto de las competencias transferidas a las CCAA;
- Aumento de la **Autonomía y la Corresponsabilidad**;
- Mejora de la **Dinámica y Estabilidad** del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos; y

Refuerzo de las prestaciones del Estado del Bienestar

El Gobierno se compromete a incorporar recursos adicionales que permitan reforzar el Estado del Bienestar, de acuerdo con criterios claros de distribución y atendiendo a las prioridades señaladas por las propias CCAA.

Así dichos recursos se distribuirán teniendo en cuenta la población actual y los incrementos de población experimentados en los últimos años. En ambos casos, el cómputo de la población se realizará en términos de habitante ajustado o unidad de necesidad, de cara a una mayor aproximación a las necesidades de gasto.

Por otra parte, como ya ha adelantado el Gobierno, se considera básico continuar apoyando el desarrollo de las prestaciones destinadas a ayudar a las personas en situación de dependencia, como pilar fundamental para la expansión de los derechos individuales y el bienestar de los ciudadanos. Por esta razón, el Gobierno se compromete a reforzar la contribución estatal para atender el desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Por último, podrán incorporarse recursos adicionales destinados, entre otros fines, a la integración y acogida del flujo migratorio que hemos experimentado en los últimos años o a las políticas de normalización lingüística.

Incremento de la Equidad y la Suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias transferidas a las CCAA

El nuevo modelo continuará asegurando la Suficiencia global, mediante un fondo de suficiencia global, de forma que todas las Comunidades Autónomas puedan desarrollar íntegramente las competencias transferidas, no sólo en su primer año de aplicación, sino también en el futuro. Además, en el nuevo modelo se respetarán los resultados del modelo actual partiendo del año base, que será el último liquidado, de manera que no pueda haber perdedores entre las Comunidades Autónomas. Esta garantía de respeto del *statu quo* es aceptada consensuadamente por todas las CCAA.

Además de garantizar la Suficiencia y el *statu quo*, el conjunto de instrumentos de financiación de las CCAA deben establecer las pautas de equidad con criterios justos y claros. Con este fin, y de acuerdo con los objetivos establecidos en el artículo 158 de la Constitución, el nuevo sistema garantizará que, dentro del marco de suficiencia global, los recursos financieros para la prestación de los servicios básicos del Estado del Bienestar sirvan para que los citados servicios sean iguales para todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, en términos de población ajustada o unidad de necesidad. Esto habrá de cumplirse no sólo en el primer año de su aplicación, sino que también se adaptará en el tiempo a la evolución de los recursos y necesidades.

Esta garantía, inexistente actualmente, es uno de los elementos fundamentales para alcanzar la compatibilidad entre los principios de Equidad y Autonomía en un entorno descentralizado y se instrumentará mediante un fondo de garantía de servicios públicos fundamentales.

Dos elementos básicos para la instrumentación final de esta garantía son el establecimiento de un porcentaje de garantía referido al total de recursos financieros y la determinación de las variables representativas de las necesidades de los ciudadanos en relación a estos servicios. En cuanto al primer elemento, el Gobierno establecerá su nivel de acuerdo con los trabajos técnicos y las referencias derivadas del peso de estos servicios tanto en el global de la financiación de las competencias transferidas como en los presupuestos de las CCAA. La determinación de las variables representativas de las

necesidades de los ciudadanos en relación a estos servicios se realizará igualmente de manera que permita ponderar y ajustar su peso a las necesidades derivadas de la financiación de la población receptora de los servicios de sanidad, educación y servicios sociales. Para contribuir a la realización de estos trabajos se propone la creación de un Comité Técnico Permanente de Evaluación dependiente del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por último, la financiación global recibida por las CCAA presenta actualmente ciertas diferencias en cuanto a su nivel por unidad de necesidad. Respecto a este aspecto, la AGE considera que el sistema debe tender, como regla general, a la convergencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos, al mismo tiempo que incentiva la autonomía, el desarrollo económico, la capacidad y el esfuerzo fiscal en todas y cada una de las CCAA.

Por todo ello, se crearán los fondos de convergencia autonómica, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- Fondo de competitividad: reforzará la equidad y la eficiencia creando un fondo específico para la convergencia autonómica en financiación per cápita, que tenga en cuenta la capacidad y el esfuerzo fiscal de las CCAA, desincentivando en lo posible la competitividad fiscal a la baja. Este nuevo fondo se repartirá anualmente entre las CCAA con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal en función, entre otros criterios, de su población ajustada relativa, siempre y cuando hagan un determinado esfuerzo fiscal. La dotación de este fondo y sus reglas de reparto y evolución los determinará el Estado, previa negociación con las CCAA. De esta forma se considerará la capacidad fiscal de cada CCAA y los efectos que sobre la misma está teniendo la evolución de la situación económica.

- Fondo de cooperación: Para complementar al Sistema de Financiación en sus esfuerzos de fortalecimiento del Estado de Bienestar y cumplir con el objetivo último de convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, se considera necesario incrementar los recursos de las CCAA de menor renta, de manera que cuenten con los instrumentos para alcanzar mayores niveles de desarrollo. La dotación de estos recursos y sus reglas de reparto y evolución los determinará el Estado previa negociación con las CCAA.

Estas medidas introducen una mayor equidad en el sistema, favorecen los incentivos al desarrollo económico y corrigen deficiencias del sistema actual.

Aumento de la Autonomía y la Corresponsabilidad

La reforma del Sistema de Financiación aumentará la Autonomía de las CCAA en términos cuantitativos (peso de los recursos tributarios sobre el total de la financiación de las Comunidades Autónomas), de competencias normativas (capacidad legal para modificar el nivel o la distribución de la recaudación) y de participación y colaboración en las labores de gestión tributaria. Paralelamente se potenciará la corresponsabilidad de las comunidades autónomas y la transparencia en la atribución de los recursos a las diferentes administraciones. Para ello:

a) Se propone elevar al 50% la cesión a las CCAA en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (actualmente 33%) y en el Impuesto sobre el Valor Añadido (actualmente 35%) y al 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación (actualmente 40%, sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos).

Esta ampliación de los espacios fiscales de las CCAA elevará el peso de los recursos tributarios en el global de la financiación de las CCAA, hasta el entorno del 90%, un aumento de 20 puntos porcentuales³. Además el peso de los impuestos en los que las CCAA tienen competencias normativas y que se corresponden con el concepto más estricto de autonomía, aumentará por encima del 50% del total de sus recursos.

b) Adicionalmente, se propone incrementar en lo posible las competencias normativas de las CCAA en los tributos cedidos parcialmente. En especial, se abordará con las CCAA la posibilidad de ampliación de las competencias en el IRPF en materia de modificación de los mínimos personales y familiares, aprobación de la escala autonómica del impuesto y deducciones de la cuota. En cuanto a los impuestos indirectos sobre el consumo (IVA e IIEE), se hará el esfuerzo necesario para que, respetando las competencias y normativa europea, las CCAA puedan también participar, especialmente en las operaciones directamente a consumidores finales.

Asimismo, se propone aumentar la visibilidad de la participación de las CCAA en los tributos compartidos. En especial, actuando en los modelos de declaración y, en la medida de lo posible, en las retenciones.

c) También se propone reforzar la administración tributaria y ampliar la participación y colaboración recíprocas entre las administraciones tributarias de las CCAA y de la AEAT y el fomento de los canales de intercambio de información, todo ello como vía de fomento de la autonomía y de disminución de los costes indirectos de la tributación y de mejora de la lucha contra el fraude. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en algunos estatutos, se propone ceder a las Comunidades Autónomas que lo deseen las competencias de revisión económico administrativa contra actos emanados de sus propios órganos de gestión, sin perjuicio de mantener la unificación de criterio de la Administración General del Estado.

d) Así mismo, se propone la revisión del actual sistema de entregas a cuenta con el fin de que haya una mayor coincidencia temporal entre la recaudación real y los ingresos de las CCAA.

En todo caso, este aumento de la Autonomía debe ser compatible con el respeto a la unidad de mercado, el mantenimiento de la Suficiencia en la financiación de las competencias transferidas y el refuerzo de las pautas de Equidad del Sistema, tanto desde una perspectiva estática como dinámica.

³ Recursos medidos en términos reales y en referencia a los datos del último año liquidado (2006).

Mejora de la Dinámica y Estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos

Para evitar en el futuro la inestabilidad derivada de la inexistencia de un mecanismo automático y explícito de actualización de los recursos existentes a las necesidades, en el cálculo de la garantía de igual financiación de los servicios públicos fundamentales se procederá a una actualización anual de las variables que determinan la necesidad de financiación, de forma que los ciudadanos, independientemente de dónde residan, tendrán asegurada de manera estable una financiación base igual por unidad de necesidad.

Así mismo, el incremento del peso de los recursos tributarios en la financiación de los servicios traspasados contribuirá a que los recursos evolucionen de forma equilibrada, tanto en relación a las necesidades, como desde el punto de vista del balance entre los diferentes niveles de gobierno.

A modo de garantía adicional, de forma quinquenal, podrá procederse a la realización de una evaluación de los elementos más estructurales del sistema, sobre la base de los trabajos del Comité Técnico Permanente de Evaluación que se creará a tal efecto en el seno del CPFF. Este comité estará encargado de evaluar las posibles desviaciones del sistema respecto a sus objetivos iniciales, recomendando medidas de ajuste.

La mejora de la flexibilidad del sistema y de su capacidad de adaptación a la evolución de los recursos y necesidades, tiene como objetivo reforzar la estabilidad del mismo, de forma que no sea necesario proceder a reformas sustanciales del mismo cada pocos años.

4. Estructura del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común

Los elementos estructurales del nuevo Sistema de Financiación son los siguientes:

- Ampliación de la participación de las CCAA en los recursos tributarios (IRPF, IVA e Impuestos Especiales). Esto producirá una mayor autonomía a las Comunidades, al mismo tiempo que un mejor ajuste a las necesidades, tanto en sentido estático como dinámico.
- Introducción de una garantía de igual financiación, por unidad de necesidad o habitante ajustado, de los Servicios Públicos Fundamentales. El aumento de la cesión de impuestos estatales permite la instrumentación de esta garantía, para lo que se crea el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, calculado anualmente de acuerdo con la evolución de los recursos y de las necesidades de los ciudadanos, lo cual contribuirá al equilibrio territorial en el desarrollo del Estado del Bienestar y proporcionará a los ciudadanos una mayor seguridad en el acceso a esta prestaciones fundamentales, independientemente de la evolución de los recursos en cada comunidad autónoma.
- Garantía de Suficiencia global y respeto del statu quo en la financiación de todas las competencias que han sido transferidas: el Fondo de Suficiencia Global permitirá asegurar a todas las CCAA la financiación de todas y cada una de las competencias

transferidas. El resultado respetará la cláusula statu quo, asegurando la financiación del modelo actual partiendo del año base, tal y como se ha hecho siempre en los cambios de modelo.

- Convergencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos independientemente de su comunidad de residencia, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía, el desarrollo económico, la capacidad y el esfuerzo fiscal en todas y cada una de las CCAA, de acuerdo a lo establecido anteriormente.

- Incorporación de recursos adicionales para la mejora de las prestaciones por las CCAA del Estado de Bienestar. Estos recursos adicionales reconocen el esfuerzo que las Comunidades realizan en la prestación de servicios tan trascendentales para los ciudadanos como la sanidad, la educación y otros servicios sociales esenciales, especialmente en una coyuntura económica actual que está suponiendo una reducción importante de sus recursos.

Esta estructura se desarrolla en el apartado siguiente.

5. El Sistema de Financiación de las CCAA a partir de 2009

A continuación se exponen sucintamente los aspectos técnicos más relevantes del funcionamiento del sistema, cuya configuración final y detallada se reflejará en el acuerdo que se someta a la aprobación en el CPPF.

5.1. Necesidades globales de financiación. Suficiencia estática.

El importe global de los recursos del modelo se determinará de tal forma que el total de ingresos permita financiar adecuadamente el conjunto de necesidades del sistema.

Las necesidades globales de financiación para cada comunidad resultan de adicionar a la financiación de cada comunidad el importe que le corresponda en el reparto de los fondos adicionales y de los fondos de convergencia que correspondan al sistema de financiación, los cuales podrán hacerse efectivos de manera gradual.

Estos recursos adicionales se distribuirán entre las CCAA atendiendo a las necesidades de la población y su crecimiento en el último periodo, en términos de población ajustada o unidad de necesidad. Igualmente se tendrán en cuenta otros criterios como los derivados de las necesidades de la población dependiente y de la integración y acogida de los flujos migratorios. Todo ello contribuirá a reforzar la equidad del Sistema y la capacidad de las CCAA para financiar las prestaciones del Estado del Bienestar.

Por último, en consonancia con los objetivos de fomento de la convergencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos, incentivo de la autonomía y reconocimiento de la capacidad y el esfuerzo fiscal de las CCAA, se dotarán, adicionalmente, fondos de convergencia de los que las comunidades recibirán recursos para concretar los objetivos enunciados en el punto tercero de esta propuesta.

La cuantía final de los recursos adicionales y de los fondos de convergencia, así como su distribución se concretarán en la fase final de la negociación de la presente reforma de la financiación autonómica.

5.2. Recursos financieros del sistema.

Las necesidades de financiación a que se refiere el apartado 5.1. se cubrirán con todos los recursos del sistema que se relacionan en este epígrafe.

5.2.1. Capacidad tributaria

La capacidad tributaria se define como el conjunto de los recursos tributarios (tasas y tributos cedidos total o parcialmente), en términos normativos, que corresponden a cada comunidad. Se incrementarán los porcentajes de participación en los siguientes impuestos: en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas hasta el 50% (actualmente 33%), en el Impuesto sobre el Valor Añadido hasta el 50% (actualmente 35%) y en los Impuestos Especiales de Fabricación hasta el 58% (actualmente 40%, sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos).

5.2.2. Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

La transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tiene por objeto garantizar que cada comunidad recibe los mismos recursos por población ajustada o unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales. Es un mecanismo explícito de igualdad en el cual participan todas las comunidades autónomas con un porcentaje de sus recursos tributarios anteriormente definidos, en términos normativos, y, en su caso, el Estado.

Las comunidades participaran en el Fondo de Garantía, con arreglo a un sistema de reparto que atienda a las variables que representan la unidad de necesidad. En concreto, se tendrán en cuenta: Población; Superficie; Dispersión; Insularidad; Población protegida equivalente (distribuida en tres grupos con diferentes ponderaciones: 0 a 4 años; entre 5 y 64; de 65 o más años; con arreglo a la metodología descrita en el Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario, publicado en septiembre de 2007) ; Población mayor de sesenta y cinco años; y Población entre 0 y 18 años.

Este conjunto de variables se ha establecido tomando como referencia las vigentes y aprobadas por todas las CCAA y mediante un esfuerzo de consenso que, partiendo de la población como variable principal, permita ponderar y ajustar su peso a las necesidades derivadas de la financiación de la población receptora de los servicios de sanidad, educación y servicios sociales. Se propone un único juego de variables que atiendan de manera integrada a las necesidades en los servicios esenciales citados, teniendo en cuenta, entre otros factores, los análisis realizados en colaboración con las CCAA en los grupos de trabajo constituidos en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y, en especial los realizados en el Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario, así como la población en edad escolar. Las ponderaciones concretas de esas variables se acordarán con las CCAA.

La parte de los recursos tributarios de las CCAA no destinados al fondo de garantía de servicios públicos fundamentales constituirán capacidad fiscal autónoma de cada Comunidad.

5.2.3. Fondo de Suficiencia Global y *statu quo*.

El Fondo de Suficiencia Global se calculará por diferencia entre las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma (en las que ya se han incluido los fondos adicionales) y la suma de la capacidad tributaria más la transferencia del Fondo de Garantía.

5.3. Evolución del sistema de financiación: suficiencia dinámica.

En cada ejercicio se actualizarán los valores de las variables de distribución que se hayan considerado en el cálculo del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. De forma quinquenal se procederá a la evaluación de los elementos estructurales del sistema con el fin de introducir ajustes en los que correspondan.

La financiación de cada Comunidad Autónoma estará constituida por el valor definitivo, correspondiente a cada año, de los recursos del Sistema de Financiación que le sean aplicables de acuerdo con los siguientes criterios:

- Los recursos tributarios evolucionarán de acuerdo con su propia dinámica
- El Fondo de Suficiencia lo hará con el ITE o indicador alternativo que se acuerde
- Los Fondos de Convergencia evolucionarán de acuerdo con el indicador que se acuerde.

A estos efectos, a partir de 1 de enero de 2009 y, en relación con los recursos constituidos por la tarifa autonómica del IRPF, el porcentaje cedido de IVA e IIEE, la transferencia del Fondo de Garantía y el Fondo de Suficiencia y *statu quo*, las Comunidades Autónomas recibirán, cada año, la financiación correspondiente a las entregas a cuenta basadas en la previsión de cada uno de los citados recursos que les sean de aplicación y, en el año en que se conozcan todos los valores definitivos de los citados recursos, la liquidación definitiva que corresponda, por diferencia entre el importe de las entregas a cuenta y los valores definitivos de los mismos.

Todo ello se complementará con otras mejoras técnicas de la gestión financiera del sistema que permitan ajustar mejor las entregas a cuenta a la liquidación definitiva, teniendo en cuenta también los cambios necesario en el sistema de anticipos de tesorería.

5.4 Facultades normativas de las comunidades autónomas en los tributos cedidos

En el vigente sistema de financiación las Comunidades Autónomas cuentan ya con importantes competencias normativas en diversos tributos cedidos, aunque el uso que han hecho de las citadas competencias ha sido dispar.

Con la finalidad de profundizar en la autonomía tributaria de las Comunidades así como en el principio de corresponsabilidad fiscal, se propone ampliar su espacio fiscal propio mediante el incremento de sus competencias normativas hasta allí donde la normativa comunitaria y el principio de unidad de mercado lo permiten.

Así, la reforma se propone incrementar las competencias normativas de las CCAA en los tributos cedidos parcialmente. En especial, se abordará con las CCAA la posibilidad de ampliación de los siguientes aspectos de las competencias en el IRPF:

- Modificación de la cuantía del mínimo personal y familiar en el IRPF, con ciertas condiciones que garanticen el mantenimiento de los conceptos de la Ley estatal así como la fijación de una horquilla máxima de variación.
- Ampliación de las competencias para aprobar la escala autonómica del impuesto, que deberá ser objeto de iniciativa legislativa anual por cada una de las CCAA, y reducción de los límites actualmente existentes, como es que el número de tramos sea el mismo, si bien preservando la exigencia de progresividad.
- Ampliación de las competencias para modificar deducciones de la cuota, como las de adquisición y alquiler de vivienda.

Como ya se adelantó anteriormente, el Gobierno en el marco de las competencias y la normativa de la Unión Europea cederá competencias normativas sobre el IVA en las operaciones efectuadas en fase detallista, cuando los destinatarios de las mismas no tengan la condición de empresarios o profesionales. Igualmente en la fase detallista de los productos gravados por los impuestos especiales de fabricación. A estos efectos se constituirá de forma inmediata un grupo de trabajo para determinar las condiciones en que se tiene que efectuar esta reforma con el fin de acordar una propuesta que cumpla con las previsiones de los correspondientes estatutos, respetando la normativa europea en esta materia.

Asimismo, se propone aumentar la visibilidad de la participación de las CCAA en los tributos compartidos. En especial, para incrementar la visibilidad de la cesión del IRPF en los modelos de declaración, de forma que se aprecie con más claridad la parte de impuesto que percibe el Estado y la parte que percibe la Comunidad Autónoma. Esta mayor visibilidad se extendería también, en la medida de lo posible, a las retenciones, siempre que no suponga mayores cargas para las empresas retenedoras.

Finalmente, se propone clarificar el espacio fiscal de los tributos propios de las CCAA para evitar conflictos innecesarios con el del Estado, de una parte, y el de las EELL, por otra.

5.5. Ceuta y Melilla.

Las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla tendrán unas necesidades de financiación por sus competencias autonómicas, equivalentes a su participación en el Fondo de Suficiencia por un importe, que comprende la valoración de los servicios transferidos, a la que se incorpora la correspondiente a la subvención de los órganos de autogobierno. Dadas sus singularidades en materia de ingresos y de competencias de gasto Ceuta y Melilla no se ven afectadas por el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

A estos importes, para determinar las necesidades globales de financiación, se les sumará su participación en los fondos adicionales (teniendo en cuenta su singularidad de cara a ajustar el sistema a sus necesidades) que se integrará en su fondo de suficiencia.

La participación de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en el Fondo de Suficiencia se incrementará de igual forma que la establecida para las Comunidades Autónomas de Régimen Común.

5.6. Comité Técnico Permanente de Evaluación.

Se propone la creación de un Comité Técnico Permanente de Evaluación, que evaluará los distintos aspectos del sistema de financiación y su aplicación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras a una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema.

Las competencias de este Comité y su régimen de actuación se acordarán en el marco del Reglamento del CPFF.

5.7. Competencias en materia de Revisión Económico-Administrativa.

En la reforma del sistema de financiación se propone avanzar también en la autonomía y corresponsabilidad de las CCAA en esta materia, para lo cual las competencias para el ejercicio de la función revisora en vía administrativa de los actos de gestión dictados por las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos estatales se podrán delegar a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración tributaria del Estado. Esta delegación irá acompañada de los correspondientes medios.

Esta delegación se hará en los términos establecidos por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y la ley en la que se fijen el alcance y condiciones de la cesión de tributos por parte del Estado.

Los órganos creados a estos efectos actuarán conforme al procedimiento regulado en la Subsección Primera de la Sección Segunda y al procedimiento regulado en la Sección Tercera del Capítulo IV del Título V LGT y normas de desarrollo, todo ello sin perjuicio de la labor unificadora del Estado que será ejercida por el Tribunal Económico-Administrativo Central y por la Sala Especial para la Unificación de Doctrina establecida en el artículo 228 de la LGT.

5.8. Colaboración en materia de Administración Tributaria

El actual sistema de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas, instrumentado a través de distintos órganos de participación (Consejo Superior de Dirección, Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria), ha supuesto, sin duda, un paso positivo respecto de la

situación anterior a 2001, pero tiene todavía un margen de avance que deberá concretarse en la configuración del nuevo modelo de financiación autonómica.

Se considera que la correcta aplicación del sistema tributario y la lucha contra el fraude fiscal exige una constante mejora en la colaboración entre las Administraciones tributarias estatal y autonómicas en todo lo referente a la gestión tributaria.

Para ello se proponen dos líneas principales de mejora en el modelo actual de colaboración:

1. El reforzamiento y unificación del Consejo Superior de Dirección y de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y ampliación de su ámbito objetivo, para que las funciones atribuidas al nuevo órgano colegiado se refieran tanto a los tributos estatales cedidos gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria como a los gestionados por las Administraciones tributarias autonómicas. Esta ampliación objetiva del órgano de dirección colegiado supondrá un mayor conocimiento recíproco de la actividad gestora de ambas administraciones tributarias y una mayor eficacia en esa gestión. Por otra parte, la actividad de estos órganos ha incluido tareas realizadas de común acuerdo que exceden de la literalidad de la norma que las regula, así ocurre, por ejemplo, con la creación del Censo Único Compartido. Resulta conveniente aprovechar la iniciativa legislativa para adecuar la norma a la realidad.

2. Consorcios o entes equivalentes. Se propone desarrollar la figura de los Consorcios o entes equivalentes, previstos en algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía, que permitirán profundizar en una colaboración más intensa entre las Administraciones tributarias, en relación con los tributos estatales parcialmente cedidos cuya naturaleza lo exija.

Se trata ciertamente de un nuevo modelo de colaboración, abierto y flexible, que, no obstante, debe respetar los siguientes principios básicos:

- Mantener la eficacia en la aplicación del sistema tributario, asegurando la prevención y el control del cumplimiento de las obligaciones fiscales y el mantenimiento del servicio prestado a los ciudadanos.
- Tener capacidad para obtener y gestionar información necesaria para dicha aplicación.
- No incrementar los costes de cumplimiento para los contribuyentes.
- No perjudicar la competitividad de las empresas.
- Facilitar la cooperación internacional.

Este modelo de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Agencias o administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas permite convenir las fórmulas y los procedimientos de colaboración en función de la distinta naturaleza de los tributos y programar los diversos mecanismos compartidos de gestión, en los términos previstos en las leyes. Todo ello supondrá una mejora de la eficacia en la gestión tributaria, evitando fragmentaciones innecesarias y el reconocimiento de la mayor corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas, sin que deriven incrementos de costes para los ciudadanos.

5.9. Fondo de compensación interterritorial.

Como uno de los recursos fuera del sistema de financiación, se reforzará y revisará el FCI como instrumento de convergencia en el desarrollo de las distintas CCAA.

5.10. Lealtad Institucional

La reforma del Sistema de Financiación autonómico también ofrece la oportunidad de mejorar la regulación y aplicación del principio de lealtad institucional, para lo cual, como regla general, deberá perseguirse el objetivo de evitar, por parte de la AGE, perjudicar los ingresos autonómicos con las modificaciones legales, tanto por el lado del gasto como del ingreso y, en cualquier caso, periódicamente, se determinará el impacto, positivo o negativo, de las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a propuesta del Comité Técnico de Evaluación. La valoración resultante se compensará, en su caso, como modificación del sistema de financiación para el siguiente quinquenio.

En particular, respecto a la supresión del gravamen sobre el patrimonio que se tramita actualmente en el Parlamento, el Gobierno procederá a evaluar con las CCAA, en el marco de la reforma del sistema de financiación, el importe correspondiente a la pérdida de ingresos que suponga y a hacer efectivas las compensaciones correspondientes.

5.11. Procedimiento de reforma del Sistema de Financiación Autonómica.

A partir de este documento, la hoja de ruta hasta que entre en vigor el nuevo sistema es la siguiente:

1. Elaboración del texto definitivo del acuerdo a someter al pleno del CPFF para su aprobación.
2. Aprobación por el pleno del CPFF.
3. A partir de la recomendación aprobada por el CPFF, elaboración de los textos de los anteproyectos (modificación de LOFCA, y sustitución de ley 21/2001 (SISTEMA) y ley 22/2001 (FCI)) con las memorias económicas, jurídicas e informe de impacto de género para su tramitación en el Gobierno.
4. Informe de la Secretaría General Técnica del MEH.
5. Aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Ministros.
6. Procedimiento legislativo en las Cortes Generales.
7. Aceptación por cada Comunidad en Comisión Mixta del nuevo sistema y de la nueva cesión de tributos.

En cuanto a las normas a modificar serán las siguientes:

- a. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

- b. Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de autonomía. La norma que la sustituya incluirá en un título las reformas de los distintos impuestos derivadas del nuevo modelo. También en la nueva Ley se debe regular el sistema transitorio de entregas a cuenta para el año 2009 y el pago de los fondos adicionales.
- c. Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.
- d. Leyes de cesiones de tributos para cada comunidad autónoma. Estas leyes se aprueban una vez aceptados por las comisiones mixtas con cada comunidad el alcance y condiciones de la cesión.

BORRADOR