

LA FINANCIACION AUTONOMICA DE ANDALUCIA: DESCENTRALIZACION TERRITORIAL Y AUTONOMIA FINANCIERA*

DR. ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ PINO.
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario.
MANUEL DOMINGUEZ ZORRERO.
Profesor Asociado de Derecho Constitucional.
Universidad de Huelva.

ÍNDICE: 1. Introducción; 2. El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; 3. La financiación actual de la Comunidad Autónoma de Andalucía: 3.1 El sistema de financiación; 3.2 Análisis de las fuentes de financiación: a) transferencias; b) impuestos cedidos; c) tributos propios y recargos; d) ingresos derivados de las operaciones de crédito; e) ingresos patrimoniales; 4. Posibilidades y propuestas para una financiación andaluza que articule su desarrollo regional; 5. Financiación autonómica y desarrollo regional como factores de profundización para el autogobierno de Andalucía; 6. Conclusiones finales: descentralización territorial y autonomía financiera.

INDEX: 1. Introduction; 2. The financing system in autonomous regions; 3. The present financing in Andalusia: 3.1. The financing system; 3.2. Analysis of the financing sources: a) transfers; b) transferred taxes; c) andalusian own tributes and surcharges; d) incomes derived from credit operations; e) patrimonial incomes; 4. Possibilities and proposals for an Andalusian financing that could structure its regional development; 5. Autonomous financing and regional development as deepening factors for the Andalusian self-government; 6. Conclusions: territorial decentralization and financial autonomy.

PALABRAS CLAVE: Financiación Autonómica • Descentralización Territorial • Autonomía Financiera • Andalucía.

KEY WORDS: Autonomous financing • Territorial decentralization • Financial autonomy • Andalusia.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978 ha configurado, en su Título VIII, al Estado español con un diseño territorial articulado sobre la base de la descentralización del poder político. Ello ha supuesto que, en la práctica, tras el proceso autonómico transcurrido durante el periodo 1978-1983, junto al ente territorial central, el Estado, hayan surgido otras entidades territoriales inferiores, descentralizadas, con poder y autonomía política, las Comunidades Autónomas.

El contenido material de la autonomía política de las Comunidades Autónomas se ha ido concretando progresivamente, puesto que el inicial punto de partida que la Constitución establece respecto al sistema de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en especial los artículos 148 y 149, se ha visto plasmado en los Estatutos autonómicos y desa-

* Estas reflexiones están extraídas de la ponencia *Nuevas perspectivas de la financiación autonómica: Claves para el autogobierno y el desarrollo regional de Andalucía*, presentada al III Congreso de Ciencia Regional de Andalucía, "Las tareas de la Ciencia Regional en el tercer milenio ante las crisis de identidad regional y globalización mundial", celebrado en Huelva los días 14, 15 y 16 de diciembre del 2000.



rollado, en la propia evolución del Estado autonómico, con la efectiva delegación y transferencia de competencias por el Estado a los entes autonómicos.

Por ello, actualmente, pese a las matizaciones técnicas o políticas que puedan realizarse, no sería atrevido afirmar que la consolidación de la estructura territorial del Estado español como Estado Autonómico es un hecho real, tanto en su constatación territorial, esto es, la culminación de un mapa territorial autonómico, con la consiguiente descentralización del poder político respecto de la totalidad del territorio del Estado, como en su referente competencial, asunción material por las Comunidades Autónomas de las competencias atribuidas formalmente, lo que ha hecho efectiva su autonomía política y concretado las posibilidades de autogobierno.

Ahora bien, el ejercicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas requiere que éstas dispongan de los recursos financieros adecuados y suficientes, a fin de proyectar su autogobierno sobre su concreto ámbito territorial y desarrollar las funciones públicas que de éste se derivan sobre su elemento poblacional. La Constitución se limita a constatar estas exigencias, reconociendo los principios de autonomía financiera y de suficiencia económica, pero sin precisar un sistema determinado de financiación para los entes autonómicos. Por otro lado, en la práctica del Estado autonómico español, la descentralización político-territorial, con la consiguiente asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, no ha venido acompañada de una paralela y progresiva descentralización financiera, que haga posible la plasmación e implementación efectiva de dichas competencias por las Comunidades Autónomas sobre sus respectivos ámbitos territoriales y poblacionales.

En este sentido, se puede afirmar que la progresiva descentralización financiera que habría de dar lugar a un sistema definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas ha estado marcada por las notas de indeterminación y provisionalidad. Por cuanto, la propia Ley de financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 se gestó con un espíritu de transitoriedad¹, estableciendo un modelo de financiación inicial de carácter provisional e incitando a que fuesen los agentes territoriales, a través del creado Consejo de Política Fiscal y Financiera, los que culminaran un sistema determinado y definitivo. Ello, en realidad, ha desembocado, como veremos, en Acuerdos de financiación cada cinco años, muy imprecisos que, de forma progresiva, han ido fijando las líneas generales del sistema, pero siempre con la nota de la provisionalidad y de la falta de unanimidad de las Comunidades Autónomas².

Todas estas consideraciones introductorias ponen de manifiesto que, aún en la actualidad, al tratar de la financiación de las Comunidades Autónomas nos enfrentemos con una de las cuestio-

¹ Ley Orgánica 8/80, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de 22 de septiembre. Esta Ley fija un sistema transitorio de financiación para el periodo 1980-1986.

² Diversos Acuerdos de financiación adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) han sido rechazados por algunas comunidades autónomas. Así el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992 fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por la CA de Galicia, al entender que era susceptible, en algunas de sus consideraciones, de inconstitucionalidad. Igualmente el Acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1996, además de ser rechazado por las CCAA de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, también ha sido recurrido por presunta inconstitucionalidad ante el tribunal Constitucional.

nes pendientes de nuestro Estado autonómico que, además, requiere una rápida resolución como consecuencia de la asunción por parte de las comunidades de las transferencias de materias que las han acercado a sus techos competenciales; esto es, una mayor gestión material de competencias por las Comunidades Autónomas, requiere de recursos financieros adecuados y suficientes, de forma que el sistema de financiación que se establezca deba de aproximarse, hasta el tope constitucional permitido, a la autonomía financiera de los entes autonómicos.

En el presente estudio pretendemos poner de manifiesto no sólo la ya recalcada importancia que, para la consolidación del Estado español como Estado autonómico y descentralizado, tiene la financiación de las Comunidades Autónomas, sino tratar dicha cuestión confrontando las consecuencias que, de los criterios financieros que se adopten, se producirán sobre los aspectos territoriales y poblacional en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma de Andalucía. Por ello, en primer lugar, expondremos las líneas generales del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, con una referencia al marco constitucional y legislativo, así como a la evolución temporal de los acuerdos de financiación adoptados hasta el modelo vigente. En segundo lugar, ya centrados en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, analizaremos las fuentes de financiación a través de las cuales Andalucía obtiene los recursos económicos que le permiten la gestión de sus competencias y, por tanto, la realidad de su autogobierno. En tercer lugar, sobre el dato de la discrepancia de Andalucía con el último Acuerdo de financiación vigente, plantearemos, como posibilidad, un modelo financiero más adecuado, desde la perspectiva andaluza, para la articulación e impulso de nuestro desarrollo regional. En cuarto lugar, realizaremos un análisis más práctico sobre la incidencia que la financiación económica tiene sobre la consolidación de la autonomía andaluza, para lo cual, tomaremos en consideración los objetivos básicos fijados por el Estatuto de Andalucía en su artículo 12.3, de esta forma, veremos como la profundización del autogobierno en Andalucía, sobre sus ámbitos territorial y poblacional, requiere de los recursos financieros suficientes y adecuados para la prestación por los poderes públicos andaluces de las funciones que tienen encomendadas. Finalmente, con carácter conclusivo, reflexionaremos sobre la necesidad de concordancia entre el grado de descentralización territorial del Estado español y una oportuna financiación de las Comunidades Autónomas que tienda a la autonomía financiera de tales entidades territoriales.

2. EL SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La Constitución española, en consonancia con la consideración del derecho a la autonomía como un principio dispositivo y el carácter indeterminado y abierto de diseño del modelo de Estado, no ha establecido de forma definitiva o rígida un sistema de financiación autonómica, sino que, por el contrario, se ha limitado a establecer un marco constitucional mínimo sobre el cual el legislador y, en su caso, los respectivos agentes territoriales, en su discrecionalidad y de acuerdo a los criterios de oportunidad que demandara la propia evolución del Estado Autonómico, pudieran ir diseñando, de forma progresiva, un régimen concreto para financiar a las Comunidades Autónomas.

En este sentido, el marco constitucional y normativo se concretaría en lo establecido por los artículos 156 a 158 CE y la Ley Orgánica 8/1980, 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Los preceptos constitucionales son muy sucintos, el artículo 156³ recoge los principios informadores de la financiación autonómica, tales como autonomía financiera, suficiencia económica, coordinación con la Hacienda estatal y solidaridad interterritorial. El artículo 157⁴ establece las figuras tributarias que podrán constituir los recursos de las Comunidades Autónomas y el principio de territorialidad. Y finalmente, el artículo 158⁵ recoge dos instrumentos financieros al servicio del principio de solidaridad económica y de corrección de los posibles desequilibrios interterritoriales: por un lado, la posibilidad de asignación de partidas económicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales en toda las Comunidades Autónomas, y por otro lado, la constitución de un Fondo de Compensación Interterritorial.⁶

El desarrollo normativo de estos preceptos encuentra su acomodo, al amparo del artículo 157.3 CE, con la LOFCA, que constituirá el régimen jurídico general del sistema de financiación, sus instrumentos tributarios, sistemas de transferencias y condiciones de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Esta Ley fija inicialmente un sistema de financiación para un período transitorio, a fin de ofrecer una solución rápida y provisional a la necesidad de dotar de recursos financieros a las Comunidades Autónomas, para que éstas pudieran ejercer sus competencias. Sin embargo, esta “transitoriedad” ha devenido duradera, pues, como veremos, los posteriores Acuerdos sobre financiación han sido adaptaciones del modelo inicial a la propia evolución y consolidación del Estado Autonómico.⁷

³ El artículo 156 CE establece “1. 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. 2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos”.

⁴ El artículo 157 CE dispone que “1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado; b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales; c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado; d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado; e) El producto de las operaciones de crédito. 2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. 3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.”

⁵ El artículo 158 CE dispone que “1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. 2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos inter-territoriales y hacer efectivos el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.”

⁶ De acuerdo con los artículos 2, 138 y 158.2 CE, por Ley 29/1990, 26 diciembre, se constituye el Fondo de Compensación Interterritorial.

⁷ Una breve reflexión sobre los antecedentes y evolución del sistema de financiación puede verse en Porras Nadales, A. “El debate sobre la financiación Autonómica”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 28, oct-dic, 1996, pp. 187-202.

En esta línea, la LOFCA en su artículo 3 establece la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de las Comunidades Autónomas, órgano de carácter consultivo y deliberante, nunca decisorio, en cuyo seno se elaborarán los Acuerdos de Financiación. Ahora bien, el carácter no decisorio del CPFF, requerirá, por tanto, que la vinculación de los acuerdos adoptados sea asumido por una Comisión mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, tal como establece la LOFCA en su disposición transitoria primera. Por tanto, podría afirmarse con Adame Martínez⁸, que el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas será fruto de un pacto “político” entre el Estado y los diferentes entes territoriales, que se articula en una ardua negociación desarrollada en dos actos: primero en elaboración de un Acuerdo de Financiación en el seno del CPFF, y segundo, la asunción del mismo por cada Comunidad en las Comisiones mixtas Estado-Comunidad Autónoma.

En la evolución del Estado Autonómico y en relación con la financiación de las Comunidades Autónomas llamadas de “régimen general”⁹, podríamos distinguir distintos periodos temporales, de duración quinquenal, a cada uno de los cuales correspondería un concreto modelo de financiación. Así, en primer lugar, en el período 1980-1986, de carácter transitorio, se caracteriza por el debate acerca del coste efectivo de los servicios transferidos, la aprobación de la LOFCA y la fijación de un marco general de financiación. En segundo lugar, en el período 1987-1991, la financiación se rige por el Acuerdo del CPFF de noviembre de 1986, que aporta, como novedad al modelo inicial, el establecimiento de un porcentaje de participación en los ingresos del Estado a través de una serie de variables concertadas, de lo que resultaría un montante económico para cada Comunidad Autónoma invariable durante el quinquenio. También es digna de ser destacada la ley 29/1990 del Fondo de Compensación Interterritorial. En tercer lugar, en el período 1992-1996, se adopta el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1992, una prórroga del Acuerdo anterior. Este Acuerdo resultó modificado por otro Acuerdo de 7 de octubre de 1993 sobre corresponsabilidad fiscal, que se aplicaría a los años 1994 y 1995, consistente en la cesión a las Comunidades Autónomas de un tramo del 15% de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) dentro del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, que iría acompañada de coeficientes correctores para tener en cuenta la especificidad de cada Comunidad Autónoma¹⁰.

Finalmente, en cuarto lugar, el actual período 1997-2001, presidido por el Acuerdo de financiación de 23 de septiembre de 1996, modifica el anterior y extiende la cesión a un tramo del 30% de

⁸ Adame Martínez, F.D. “El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen General”, ed. Comares, Granada, 1998, pp. 22-37.

⁹ Se denominan Comunidades Autónomas de régimen general, desde el punto de vista de su financiación, por oposición a las Comunidades del País Vasco y Navarra, de régimen especial, las cuáles tienen modelos de financiación singulares, negociados, cada cinco años, de forma bilateral con el Estado. Así, para el País Vasco rige el modelo del “Concierto” económico y para la Comunidad Foral de Navarra el “Convenio” económico. Igualmente Canarias, aún integrada en el llamado régimen general, también goza de un régimen económico-fiscal especial, tal como se deriva de la Disposición adicional 3ª de la Constitución.

¹⁰ Este último Acuerdo fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad suscrito por la Comunidad Autónoma de Galicia por entender que, entre otros motivos, originaba desigualdades entre Comunidades y atentaba al principio de solidaridad territorial. Posteriormente, tras la adopción del Acuerdo de financiación posterior, la CA de Galicia se desistió, sin que recayera, por tanto, la sentencia del Tribunal Constitucional.

la cuota líquida del IRPF con variables correctoras. El modelo de financiación establecido por este Acuerdo no fue asumido en la Comisión Mixta por las CCAA de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, las cuáles continúan rigiéndose por el Acuerdo anterior de 1992, por el que se aprobó el modelo de financiación para el período 1992-1996.

Por tanto, en definitiva, puede observarse la complejidad en la fijación de un sistema de financiación rígido o cerrado, ya que la Constitución no establece ninguno, sólo un marco general mínimo, dejando al pacto o acuerdo de los agentes territoriales, Estado y Comunidad Autónoma, el establecimiento del modelo de financiación que entendieran más adecuado al momento temporal de desarrollo del propio Estado Autonómico. Así, los modelos adoptados, con vigencia quinquenal, se articularon sobre la propia realidad constatable de la construcción del Estado Autonómico, de forma que a medida que la descentralización política hacia las Comunidades Autónomas ha ido configurándose como un hecho político real, los modelos de financiación han ido estableciendo instrumentos financieros más acordes con tal situación; si bien, quizás sea ahora, una vez consolidada la autonomía política y la efectiva transferencia de competencia asumibles por las Comunidades Autónomas, el momento de profundizar en la financiación autonómica y que el nuevo período, que se abrirá en el año 2002, esté presidido por un Acuerdo de Financiación, unánimemente asumible por todas las Comunidades, que consagre una deseable mayor descentralización financiera.

3. LA FINANCIACION ACTUAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA

3.1. *El sistema de financiación de Andalucía*

En la actualidad la financiación de la gran mayoría de Comunidades Autónomas se rige por el “Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001”, aprobado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996 (BOE de 22 de abril de 1997).

Este modelo pretende hacer más efectiva la denominada *corresponsabilidad fiscal*, esto es, atribuir a las Comunidades Autónomas mayor responsabilidad en la exigencia de los tributos a los ciudadanos. La mayor novedad del modelo estriba en la configuración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en un tributo compartido, en la medida en que se cede con carácter parcial a las Comunidades Autónomas, asumiendo éstas, en dicho tramo cedido, competencias normativas en materia de tarifa y deducciones. Asimismo, también se les atribuye a las Comunidades Autónomas competencias normativas en los aspectos referidos de la regulación de los anteriores tributos cedidos¹¹.

¹¹ Obviamente, ello exigió la modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), lo que se hizo a través de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre y la derogación de la Ley 30/1983, reguladora de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, a la que vino a sustituir la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias.

Sin embargo, como antes señalábamos, este modelo no se impone a todas las Comunidades Autónomas, pues el Consejo de Política Fiscal y Financiera¹², tal y como establece la LOFCA, en su artículo 3, es un órgano estrictamente consultivo y deliberante, nunca decisorio, de modo que para que vincule a una Comunidad Autónoma debe ser asumido por la respectiva Comisión Mixta Estado-Comunidad¹³. Pues bien, Andalucía, tras un intenso debate parlamentario¹⁴, decidió, al igual que Extremadura y Castilla-La Mancha, no adoptar como propio el modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001.

Sorprende constatar, no obstante, como la LOFCA no contempla esta posible falta de acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el sistema de financiación. El artículo 13 de dicho texto legal se limita a establecer que el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas “se negociará”, añadiendo a continuación los criterios a los que dicha negociación ha de atender¹⁵. Como indican Casado Ollero y otros, la expresión resulta impropia de una norma de tal rango, pues contiene una regulación incompleta del sistema de determinación del citado porcentaje¹⁶. Y es que consideramos, al igual que estos autores, que la previsión legal de que “el porcentaje de participación se aprobará por ley” (artículo 13.4 LOFCA), responde a exigencias de publicidad, y no permite atribuir al Estado la fijación unilateral de dicho porcentaje. Ni siquiera se contempla legalmente la prorrogación de los acuerdos del quinquenio anterior cuando no se logra un acuerdo para el nuevo.

No obstante, ante este vacío legal, la respuesta que se da al rechazo del nuevo sistema de financiación por parte de las tres Comunidades Autónomas referidas, es el Acuerdo segundo de la Comisión de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, conforme al cual “la financiación durante el quinquenio 1997-2001 de las Comunidades Autónomas cuyas respectivas Comisiones Mixtas no hayan adoptado como propio el Modelo, se continuarán rigiendo por el Método aprobado en el acuerdo de 20 de enero de 1992, que a estos efectos se considera prorrogado”. El artículo 84 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, vino a dar cumplimiento desde la perspectiva de los Presupuestos Generales del Estado a este acuerdo.

¹² Sobre el tema, véase Ramallo Massanet/Zornoza Pérez: “El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Financiación de las Comunidades Autónomas”, *Papeles de Economía Española*, nº 83, 2000, págs. 60-74.

¹³ En realidad, las Comisiones Mixtas están previstas en la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA para el llamado “período transitorio”, el de traspaso de los servicios correspondientes. Sin embargo, la indeterminación de cuál ha de ser el órgano que realice la negociación Estado-Comunidad Autónoma a que se refiere el artículo 13 de la LOFCA, ha hecho que sean éstas las que asuman dicha función.

¹⁴ Sobre las diversas posturas de los grupos parlamentarios nos remitimos al trabajo de Porras Nadales, A.: “El debate sobre la financiación autonómica” ... cit., págs. 187-202.

¹⁵ Según el propio Tribunal Constitucional, “el mencionado artículo 13.1 de la LOFCA regula la determinación del porcentaje de participación en términos de gran amplitud y flexibilidad. Se prevé allí que el porcentaje de participación “se negociará” con arreglo a una serie de bases; la ley menciona a continuación los criterios determinantes del porcentaje, pero la enumeración no es taxativa al preverse la aplicación de “otros criterios que se estimen procedentes”; falta, por último, en el citado artículo una ponderación o valoración de los criterios expresados” (STC 68/1996, FJ 4º).

¹⁶ Casado Ollero, González-Páramo, Lasarte Álvarez, Martín Ayala, Martín Queralt, Plaza Villasana y Pérez García: *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Editorial Comares, Granada, 1997, págs. 207-208.

Podría pensarse que este criterio de financiación es el que resulta más respetuoso con el anterior acuerdo alcanzado entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, se ha de tener presente que la remisión es al acuerdo aprobado el 20 de enero de 1992¹⁷, por lo que obvia la reforma del Método que acordó el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 7 de octubre de 1993¹⁸, en cuya virtud se procedió a desdoblarse en dos el anterior sistema de Participación en los Ingresos del Estado (abreviadamente PIE), de modo que a la participación global de ingresos en los impuestos no cedidos vigentes hasta ese momento, cuya distribución se realizaba en función de una serie de variables socioeconómicas y geográficas (a las que posteriormente nos referiremos), se unía una participación en la recaudación territorial del IRPF, establecida en el 15 por 100 de la cuota líquida recaudada en cada Comunidad. Dicha participación en el IRPF se deducía de la antigua PIE, que quedaba así desdoblada, lo que junto al establecimiento de diversas reglas de garantía financiera, que actuaban como topes máximos y mínimos en la cuantía que podía recibir cada Comunidad, hacía que la corresponsabilidad fiscal a la que pretendía responder el sistema quedaría bastante difuminada¹⁹.

Ante la falta de acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Casado Ollero y otros proponían que se aplicará en todo el territorio nacional la reducción del 15 por 100 de la tarifa estatal del IRPF, propuesta en el nuevo sistema, pero exigiendo a las Comunidades que no acepten el modelo, una tarifa complementaria equivalente a ese porcentaje, que se convertiría en una participación territorializada de la Comunidad Autónoma de la recaudación del IRPF. Esta participación, como no equivale a la asunción de corresponsabilidad fiscal, debería integrarse en la participación en los ingresos del Estado y, por tanto, deberían seguir durante el quinquenio las reglas de evolución de ésta, al margen de cual sea la recaudación del IRPF²⁰.

Obviamente, no fue ésta la solución elegida por el Estado, sino que al remitirse al acuerdo originario para el quinquenio 1992-1996, se prescinde de cualquier participación territorializada en los ingresos para las Comunidades Autónomas que rechazan el nuevo sistema, que se financiarán conforme al antiguo porcentaje único de participación en los ingresos del Estado.

Es ésta una de las causas por la que Comunidad Autónoma andaluza ha solicitado la declaración de inconstitucionalidad del artículo 84 de la Ley 12/1996, al considerar que mediante el mismo se ha producido una diferenciación contraria al principio de igualdad básica entre Comunidades Autónomas adoptando como criterio discriminatorio la adopción o no del modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001. Pero, además, se arguye que si la voluntariedad de la asunción del modelo fuera el criterio diferenciador, la Ley resulta contradictoria con éste, en cuanto remite mediante un salto,

¹⁷ Publicado en el BOE número 188, de 8 de agosto de 1995.

¹⁸ Acuerdo 1/1993, para el desarrollo del sistema de financiación autonómica del quinquenio 1992-1996, publicado igualmente en el BOE citado en la nota anterior.

¹⁹ En este sentido Monasterio Escudero/Pérez García/Sevilla Segura/Sole Vilanova: *Libro Blanco: Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, IEF, Madrid, 1995.

²⁰ *Op. cit.*, pág. 212.

no al sistema inmediatamente anterior, sino a un acuerdo que tampoco ha sido voluntariamente aceptado por las Comunidades Autónomas concernidas²¹.

Una vez expuestas las circunstancias que ha llevado a que la financiación de la Comunidad Autónoma andaluza se rija por el método aprobado inicialmente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el quinquenio 1992-1996, debemos analizar cuáles son los actuales recursos financieros de Andalucía conforme a dicho método.

3.2. Análisis de las fuentes de financiación de Andalucía

Como es sabido, los posibles recursos financieros de cualquier Comunidad Autónoma se encuentran pormenorizados en el artículo 157.1 de la Constitución española, siendo desarrollados por el artículo 4 LOFCA y, por lo que ahora nos incumbe, por el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía²².

No obstante, a fin de dotar la mayor claridad posible a la exposición, clasificaremos las fuentes de financiación, siguiendo a la doctrina²³, en cinco grupos: transferencias, impuestos cedidos, tributos propios y recargos, ingresos derivados de operaciones de crédito e ingresos patrimoniales.

3.2.1. Transferencias

Según dispone el artículo 13.1 de la LOFCA, la Comunidad Autónoma andaluza ha de disponer de “un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos”, pues bien, para el quinquenio 1997-2001, conforme al acuerdo de la Comisión de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992, la participación de Andalucía en los ingresos del Estado –PIE-, o más exactamente en el rendimiento global del conjunto de los impuestos del Estado no cedidos, se concreta en un por-

²¹ Se considera en el recurso de inconstitucionalidad que se trata de una penalización a las Comunidades que no aceptan el nuevo modelo. En dicho recurso podemos leer lo siguiente: “Se pretende, parece claro, no hacerles partícipes de los presumibles beneficios que en el caso presente se derivarían para Andalucía del modelo anterior aplicado en su integridad, traducidos en esencia en una participación específica en el IRPF (rendimiento territorializado del 15 por 100), con garantía de que ni se producirá participación negativa ni participación cero, sino en todo caso positiva, al menos del mínimo garantizado en el último año de vigencia del modelo anterior, corregido al alza según sus propias reglas de evolución” (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, nº 100, de 11 de abril de 1997, pág. 6.841).

²² El artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que “Constituye la hacienda de la Comunidad Autónoma: 1. El rendimiento de los impuestos establecidos por la Comunidad 2. El rendimiento de los tributos cedidos por el Estado a que se refiere el artículo siguiente y de todos aquellos cuya cesión sea aprobada por las Cortes Generales. 3. Un porcentaje de participación en los ingresos impositivos del Estado, incluido los monopolios fiscales. 4. El rendimiento de sus propias tasas por aprovechamientos especiales y por la prestación de servicios directos por parte de la Comunidad Autónoma, sea de propia creación o como consecuencia de traspasos de servicios estatales. 5. Las contribuciones especiales que establezca la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. 6. Los recargos sobre impuestos estatales. 7. La participación en el Fondo de Compensación Territorial. 8. Otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. 9. Los recursos procedentes de la emisión de deuda y de operaciones de crédito. 10. Los rendimientos del patrimonio de la Comunidad Autónoma. 11. Los ingresos de derecho privado, legados, donaciones y subvenciones. 12. Las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias”.

²³ Lasarte Álvarez/Adame Martínez: “Principios y fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas”, en la obra Manual General de Derecho Financiero, Tomo IV, Volumen I, *Hacienda autonómica general y foral*, Editorial Comares, Granada, 1998, págs. 13 y sgs.

centaje único, que se ha de determinar en función de cinco variables geodemográficas distributivas (población, superficie, dispersión, insularidad y unidades administrativas) y dos variables redistributivas de suma cero (pobreza relativa y esfuerzo fiscal). En citado acuerdo se ponderan estas variables, estableciéndose para las Comunidades Autónomas del artículo 151, como Andalucía, los siguientes valores:

VARIABLES DISTRIBUTIVAS	
Población	94,00
Superficie	3,50
Dispersión	0,60
Insularidad	1,50
Unidades Administrativas	0,40
Suma	100

Si se atiende al coeficiente asignado a la variable población, es fácil comprender que uno de los puntos más controvertidos sobre el actual sistema de financiación de la Comunidad Autónoma andaluza sea cuál es la población que se ha de tomar como referencia para determinar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Durante el quinquenio 1987-1991 esta variable se definió por referencia a los habitantes de derechos cuantificados en el censo del Instituto Nacional de Estadística de 1983. En el Acuerdo de 20 de enero de 1992 para el siguiente quinquenio se mantuvo tal definición, de modo que el actual sistema de financiación para Andalucía sigue atendiendo a la población de esta Comunidad en 1983, pese a la petición de la Junta de Andalucía de que se actualice dicha variable y se compute la población real de la Comunidad Autónoma andaluza, dada su importancia en la determinación de los ingresos.

VARIABLES REDISTRIBUTIVAS	
Pobreza relativa	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82

Como ya se adelantó, el Acuerdo 1/1992 también establece un complejo sistema de reglas de modulación para mantener el equilibrio del crecimiento de la financiación, a través de las cuales se fijan topes máximos y cláusulas de garantía²⁴.

Esta participación de Andalucía en los ingresos del Estado se establece anualmente en la Ley de Presupuestos del Estado, en la que se remite en la cuantificación de los créditos presupuestarios destinados a su financiación a los créditos consignados en la Sección 32, "Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales-Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado"- Programa 911-B.

²⁴ Véase el punto II.8, titulado "Modulación de las tasas de crecimiento resultantes" en el Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996, contenido en el citado Acuerdo 1/1992 del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Resulta ilustrativo, pues, recoger la cuantificación exacta de dicha participación desde el establecimiento del “nuevo sistema de financiación” para la Comunidad Autónoma andaluza:

PARTICIPACION EN LOS INGRESOS DEL ESTADO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA	
1997	644.094.100 millones de pesetas
1998	702.609.200 millones de pesetas
1999	744.766.654 millones de pesetas
2000	787.999.418 millones de pesetas

Obviamente, a estas cuantías han de sumarse las transferencias que la Comunidad Autónoma recibe del Instituto Nacional de la Salud para la financiación de los gastos de asistencia sanitaria, conforme al actual modelo de financiación de la Sanidad para el cuatrienio 1998-2001, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su sesión de 27 de noviembre de 1997, y aceptado por Andalucía. Conforme a éste sistema, la Comunidad Autónoma andaluza ha percibido en 1999 735.105 millones de pesetas y en el año 2000 le corresponden 784.104 millones de pesetas.

Otro de los recursos financieros de las Comunidades Autónomas son las transferencias que éstas obtienen del Fondo de Compensación Interterritorial, que, tal y como establece el artículo 158.2 de la Constitución española tiene como fin corregir los desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. A este Fondo también se refiere el artículo 16 de la LOFCA, cuyas previsiones se desarrollan en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que define los criterios de distribución del Fondo, pretendiendo convertirlo en un instrumento de desarrollo regional del que sean beneficiarias aquellas Comunidades con menor desarrollo económico dentro del Estado.

PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA EN LA DISTRIBUCION DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL	
1997	53.228.672 millones de pesetas
1998	53.354.940 millones de pesetas
1999	57.397.000 millones de pesetas
2000	58.563.365 millones de pesetas

Al principio de solidaridad también responden las asignaciones de nivelación referidas en el artículo 158.1 de la Constitución, que deberían integrarse dentro de las transferencias, como una fuente de financiación adicional. Y es que, conforme al artículo 15 de la LOFCA, se trata de asignaciones complementarias de los Presupuestos Generales del Estado cuya finalidad consiste en garantizar el nivel de prestación de los servicios públicos fundamentales. Su puesta en marcha se ha retrasado sucesivamente, no siendo hasta la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 cuando se consignó un crédito con este objetivo. Sin embargo, pese a que en los presupuestos sucesivos se ha ido repitiendo la consignación presupuestaria, no se ha hecho efectiva cantidad alguna a las Comunidades Autónomas, ante la falta de acuerdo en el sistema de reparto. No obstante, en los Presupuestos Generales de Andalucía

anualmente se presupuestan los ingresos que se estiman que deberían percibirse con dichas asignaciones²⁵.

No podemos olvidar, por último, las transferencias que Andalucía percibe de los Fondos Estructurales Europeos, pues representan una importante fuente de financiación de la Comunidad, en cuanto se incluye dentro de regiones Objetivo nº 1, al tener un Producto Interior Bruto por habitante inferior al 75 por 100 de la media comunitaria²⁶. Prueba de ello es que los Presupuestos Generales de Andalucía para el año 200 incluyen entre las Transferencias Corrientes (Capítulo IV) 250.000 millones de FEOGA-Garantía (F.A.G.A.) y se presupuesten 7.228 millones procedentes del Fondo Social Europeo y 15.728 millones del FEDER-Fondo de Cohesión. Entre las Transferencias de Capital, por su parte, se cuantifican 133.430 millones de pesetas procedentes de los Fondos Europeos.

3.2.2. Impuestos cedidos

El “Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el Quinquenio 1997-2001” supuso una ruptura con el régimen de cesión de tributos vigente hasta ese momento. Así, para posibilitar la cesión parcial del IRPF y la atribución a las Comunidades Autónomas de ciertas competencias normativas sobre los impuestos cedidos fue necesario la actualización de la LOFCA –LO 3/1996- y la promulgación de una nueva Ley de Cesión de Tributos –L 14/1996-. También fue necesaria, obviamente, la modificación de las Leyes específicas de cesión a cada Comunidad Autónoma para adaptarlas al nuevo régimen de cesión de tributos.

No obstante, la propia 14/1996, artículo 26, prevé su inaplicación a las Comunidades Autónomas que no asuman el nuevo régimen de cesión de tributos, esto es, que no acepten el citado Acuerdo primero de 1996 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como es el caso de Andalucía. Estas Comunidades se siguen rigiendo por lo dispuesto en la anterior Ley reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, Ley 30/1983, y en su respectiva Ley específica de cesión.

De esta forma, para Andalucía continúa vigente la Ley 32/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que la cesión se circunscribe a la gestión y recaudación del Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Tasa estatal sobre los juegos de suerte, envite o azar, sin que, por supuesto, se extienda a cuestiones normativas, aspecto no contemplado ni en la Ley 30/1983 ni en la Ley específica de cesión a Andalucía²⁷.

²⁵ En el Presupuesto General de Andalucía para el año 2000, al igual que en ejercicios anteriores, se presupuestan 4.800 millones de pesetas.

²⁶ Vid. Anexo I del Reglamento 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993.

²⁷ Es más, según el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra la LO 3/1996 y la Ley 14/1996, es improcedente la atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas de competencia normativas en materia de impuestos cedidos. En dicho recurso se argumenta que “si los impuestos cedidos son sustancialmente de titularidad estatal, resulta manifiesto que si el Estado comparte con las Comunidades Autónomas facultades normativas y de gestión sobre los mismos se está produciendo una transmutación en cuanto a su naturaleza, de tal suerte que se convierten en impuestos compartidos, categoría que la Constitución en ningún caso reconoce... Además, la atribución de poder normativo a las Comunidades Autónomas a tal respecto es inconstitucional, atendiendo a la jurisprudencia constitucional,

PREVISION DE INGRESOS POR IMPUESTOS CEDIDOS EN LOS PRESUPUESTOS DE ANDALUCIA PARA EL AÑO 2000	
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	21.100 millones de pesetas
Impuesto sobre el Patrimonio	9.800 millones de pesetas
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Y Actos Jurídicos Documentados	116.497 millones de pesetas
Tasas Fiscales sobre el Juego	32.181 millones de peseta

3.2.3. Tributos propios y recargos

Según la Constitución española las Comunidades Autónomas podrán establecer sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, si bien esta potestad no es ilimitada, pues la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha de compatibilizarse con otros principios constitucionales, como son el de igualdad, el de territorialidad o el de unidad de mercado.

Se comprende así que la LOFCA haya establecido en sus artículos 6 a 9 importantes limitaciones a la competencia de las Comunidades para crear tributos propios, si bien éstas van a afectar fundamentalmente a los impuestos. Esto explica que las Comunidades Autónomas hayan creado numerosas tasas, alguna contribución especial y muy escasos impuestos²⁸. No obstante, no debemos olvidar que otra de las razones que explica el escaso uso de esta potestad tributaria por parte de las Comunidades Autónomas es el posible coste político del establecimiento de nuevos tributos, lo que provoca que se graven materias que generan poco rechazo social, como el juego o el medioambiente²⁹.

Andalucía fue una de las Comunidades Autónomas que primero hizo uso de esta potestad, al establecer el Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas por la Ley 8/1984, de 3 de julio. Como es conocido, este impuesto no tenía una finalidad recaudatoria, sino respondía a un fin extrafiscal, y fue declarado constitucional por la STC 37/1987. Sin embargo, no ha generado ingreso alguno para la Comunidad, pues no se ha aplicado.

No obstante, la Ley 17/1999 del Parlamento de Andalucía, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas³⁰, crea el Impuesto sobre el juego del bingo, que grava el pago de premios en metálico en el juego de bingo en cualquiera de sus modalidades. Su recaudación prevista en los Presupuestos para el año 2000 asciende a 6.302 millones de pesetas.

Por lo que respecta a las múltiples tasas establecidas por el legislador autonómico andaluz, cabe citar que su recaudación total, incluido el Canon por vertidos, prevista en para el año 2000, según los Presupuestos, es de 4.227 millones de pesetas.

por oponerse al artículo 149.1.14ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Hacienda general" (BOPA nº 100, de 11 de abril de 1997, págs. 6.820 y 6.821).

²⁸ En este sentido García Añoveros, J.: *Manual del sistema tributario español*, Civitas, 7ª edición, Madrid, 1999, pág. 41.

²⁹ Adame Martínez, F.D.: *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general, cit.*, págs. 185 y sgts.

³⁰ BOJA nº 152, de 31 de diciembre, pág. 16.937 y sigts.

En este apartado también cabe incluir como fuente adicional de ingresos tributarios los recargos sobre los impuestos estatales. Y es que el artículo 12 de la LOFCA contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, lo que supondrá, en la práctica, un aumento de la cuantía a ingresar por el tributo en cuestión.

Ciertamente, la utilización de esta modalidad impositiva ha sido muy escasa. No obstante, la Comunidad Autónoma andaluza ha hecho uso recientemente de esta figura, al establecer el Recargo sobre la tasa de juego en la citada Ley autonómica 17/1999, para el que se presupuestan en el año 2000 unos ingresos de 3.581 millones de pesetas. En realidad, se trata más de un recargo sobre un impuesto que sobre una tasa, pues, tal como reconoce la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia³¹, con dicha figura “no se pretende la contraprestación proporcional, más o menos aproximada, del coste de un servicio o realización de actividades en régimen de Derecho Público, sino que constituye un auténtico *impuesto* que grava los rendimientos obtenidos por actividades de empresarios...” (STC 296/1994, FJ 4º).

3.2.4. Ingresos derivados de operaciones de créditos

El producto de las operaciones de crédito es otro de los posibles recursos financieros de las Comunidades Autónomas que se contemplan en el artículo 157.1 de la Constitución española. En palabras del artículo 56.9 del Estatuto de Andalucía, “los procedentes de la emisión de deuda y operaciones de crédito”.

Su regulación se contiene en el artículo 14 de la LOFCA, en el que se diferencia según el plazo de las operaciones de crédito sea inferior o superior al año. Para las primeras no se establecen limitaciones cuando tengan por objeto cubrir necesidades de tesorería. Las segundas, por el contrario, se consideran un mecanismo para financiar los gastos de inversión, sin que el importe total de la anualidad por amortización puede exceder del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Además, según el apartado tercero, “para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deudas o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado”, aunque no la necesitarán para pedir créditos a entidades financieras españolas. Esta autorización del Estado fue ratificada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 11/1984, ya que el Estado debe ser responsable del control de la deuda al serlo también de la política monetaria.

Sin embargo, la práctica muestra que dichos límites se ha incumplido, dada la dificultad de su control, la inexistencia de un órgano de control con capacidad para obligar o la ausencia de sanciones para los supuestos incumplimientos.

Las operaciones financieras se contemplan en los Capítulos 8 y 9 del Estado de ingresos del Presupuesto de año 200 de la Comunidad Autónoma andaluza, preveyéndose en el primero 3.180 millones de pesetas por activos financieros (reintegros de préstamos concedidos) y en el segundo 127.057 millones de pesetas por pasivos financieros (de los cuales 123.569 millones de pesetas corresponde a emisión de deuda pública).

³¹ Sobre el tema véase Adame Martínez, F.D.: *op. cit.*, págs. 228-229.

3.2.5. Ingresos patrimoniales

Entre los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, como se recoge en el artículo 157.1.d) de la Constitución, también se encuentran los rendimientos procedentes de su patrimonio y los ingresos de derecho privado en general, como por ejemplo, legados, donaciones, subvenciones... (artículo 56.11 del Estatuto de Autonomía de Andalucía). Constituyen, en la actualidad, la última fuente de financiación de las Comunidades Autónomas, por la escasa importancia de los ingresos que genera.

A estos efectos, nos indica el artículo 5.2 de la LOFCA, “se considera patrimonio de las Comunidades Autónomas el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales de que sea titular, susceptibles de valoración económica, siempre que unos u otros no se hallen afectos al uso o al servicio público”. En Andalucía, la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio (BOJA de 9 de mayo), concretará el contenido de los bienes y derechos afectos al servicio público que podrán constituir el patrimonio andaluz.

En el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2000 se desglosan los ingresos patrimoniales previstos en el Capítulo 5 en los siguientes artículos: intereses de depósitos 3.040 millones de pesetas, renta de bienes inmuebles 1860 millones de pesetas, productos de concesiones y aprovechamientos especiales 1.974 millones de pesetas, otros ingresos patrimoniales 1.275 millones de pesetas.

4. POSIBILIDADES Y PROPUESTAS PARA UNA FINANCIACION ANDALUZA QUE ARTICULE SU DESARROLLO REGIONAL

El actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas finaliza, como ha quedado expuesto, en el año 2001. La complejidad de la negociación para su renovación, así como el inicial rechazo de determinadas Comunidades a dicho sistema hacen que, si alguna vez se cerró, se haya reabierto el debate sobre el diseño del futuro sistema de financiación autonómica.

Si bien, el Libro Blanco sobre financiación defendía que el camino para lograr hacer más efectiva la corresponsabilidad fiscal era la de “tributos compartidos”, la experiencia parece indicar que la elección del IRPF como eje de este sistema, a través de la cesión de un tramo de tarifa, no es la más adecuada.

La renta presenta como inconveniente su inestabilidad, tanto en su regulación, como, en consecuencia, en su recaudación. Pero es que, además, es una variable que no se distribuye de forma homogénea en todo el territorio nacional, siendo distinto, por supuesto, su grado de evolución en las diversas Comunidades Autónomas, lo que obliga a grandes esfuerzos compensadores para evitar posibles disparidades tributarias no queridas³².

³² Prueba de ello es, que ante el perjuicio recaudatorio que pudiera ocasionar la reforma del IRPF de dicho año y sus posibles efectos en las garantías previstas en el sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de abril de 1998 modificó algunas de las garantías previstas en el Acuerdo de 1996, asegurando a las Comunidades Autónomas que tanto la nueva PIE, como los ingresos derivados del IRPF (tarifa autonómica y participación territorializada) crecerán, al menos, según el incremento del PIB nominal nacional, en vez de evolucionar conforme a su comportamiento.

En definitiva, como manifiesta Pedraza Chaparro, “el Acuerdo de 1998, con el fin de evitar las negativas consecuencias financieras de la reforma del IRPF sobre la financiación autonómica, amplía la cesión inicialmente prevista del impuesto y

Es por ello que se resalta la necesidad de tomar en consideración el consumo, en cuanto representa una variable que se distribuye de forma más homogénea que la renta entre Comunidades y, en consecuencia, su concurso aproxima los grados de descentralización de recursos en la financiación autonómica³³.

En este sentido, ya en el Libro Blanco de 1995 sobre financiación se ponía de manifiesto la necesidad de someter a gravamen compartido todas las ventas a consumidores finales y las adquisiciones intracomunitarias de bienes y servicios e importaciones cuando el adquirente sea consumidor final. Y más exactamente indicaba que debían quedar sujetas tanto al impuesto central como al autonómico las operaciones declaradas con el régimen simplificado y las encuadradas en el recargo de equivalencia. No obstante, como se ha señalado por parte de la doctrina, tal cesión comporta importantes problemas técnicos, como la posibilidad de diversidad de tipos impositivos³⁴ o la complejidad del sistema para los mayoristas que podrían verse obligado a relacionarse con administraciones tributarias de niveles diferentes³⁵.

Dentro de la imposición indirecta, también la doctrina ha realizado la idoneidad de los Impuestos Especiales para ser objeto de cesión de los tributos compartidos, en función de los consumos de cada Comunidad Autónoma³⁶. Máxime cuando se cuenta con el precedente de su cesión a las Comunidades Forales, a las que corresponde la exacción de los Impuestos Especiales de fabricación, de Primas de Seguros o el que recae sobre Determinados Medios de Transportes cuando en ellas tenga lugar la salida de la fábrica de los productos sujetos, la localización del riesgo o del compromiso asegurado o la solicitud de matriculación, respectivamente³⁷.

En la actualidad, la Junta de Andalucía parece insistir en la propuesta presentada al Consejo de Política Fiscal y Financiera en 1996, en la que considera imprescindible ampliar los tributos cedibles, pero

proporciona garantías más generosas de financiación, con el correspondiente coste adicional para la Hacienda central” (“Presente y futuro de la financiación autonómica común”, *Papeles de Economía Española*, nº 83, Enero 2000, pág. 79).

Por lo que respecta a Andalucía, señala Sánchez Maldonado que, como la evolución de sus recursos financieros responde al crecimiento del PIB nominal y no –como en el caso de las Comunidades del modelo 1997-2001- al ITAE –cuyo crecimiento es muy superior al anterior- en la actualidad “se encuentra en el peor de los mundos posibles, ya que ni se beneficia del destacado incremento del ITAE (sus recursos están limitados por el crecimiento del PIB nominal) ni se actualizan sus variables de reparto, tal y como venía sucediendo cada quinquenio con anterioridad” (“Un cambio necesario”, *Economía&Empleo*, Diario de Sevilla de 25 de junio de 2000, pág. 4).

³³ Vid. Pedraza Chaparro: *op. cit.*, pág. 80.

³⁴ Vid. Lasarte Álvarez, J.: “Perspectivas de reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Estudios Regionales*, nº 44, 1996, págs. 200-201.

³⁵ Vid. Gomez Salas, S.J./Sánchez Maldonado, J.: “El Impuesto sobre el Valor Añadido como tributo descentralizado: análisis del caso español”, *Estudios Regionales*, nº 45, 1996, pág. 80.

³⁶ Vid. Lasarte Álvarez, J.: “La Reforma de la Financiación Autonómica para el Quinquenio 1997-2001”, *Actualidad Aranzadi*, nº 282, 20 de febrero de 1997, pág. 3 o Ruiz Huerta, J.: “Corresponsabilidad fiscal: responsabilidades y límites”, *Papeles de Economía Española*, nº 83, 2000, pág. 97. El primer autor, en un trabajo anterior, reprochaba a los autores del Libro Blanco sobre financiación que dejasen fuera de los tributos compartidos a los Impuestos Especiales, al considerar que dichos tributos más que “instrumentos reguladores”, como ellos lo concebían, son instrumentos recaudatorios (“Perspectivas de reforma...”, *cit.*, pág. 202).

³⁷ Véanse las Leyes 38 /1997, de 4 d agosto, en lo relativo al País Vasco, y 19/1998, de 15 de junio, en lo que atañe a Navarra.

también aquellos en los que pueden obtenerse una participación territorializada. Conforme a este modelo, deberían ser cedibles el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transportes, el Impuesto Especial sobre las Labores de Tabaco, el Impuesto sobre las Primas de Seguro y el Impuesto sobre la Electricidad. Pero, además, se considera necesaria extender la participación territorializada de las Comunidades Autónomas, no sólo al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas –en el que habría de sustituirse la cesión de la tarifa por un porcentaje sobre la base liquidable-, sino también al resto de Impuestos Especiales y al Impuesto sobre el Valor Añadido, con lo que se pretende tomar en consideración el consumo, que se considera una variable más homogénea y equilibrada que la renta³⁸.

5. FINANCIACION AUTONOMICA Y DESARROLLO REGIONAL COMO FACTORES DE PROFUNDIZACION PARA EL AUTOGOBIERNO DE ANDALUCIA

La financiación autonómica puede ser considerada, además de aportar el sustrato económico necesario para el ejercicio real de las competencias autonómicas asumidas, como una de las claves para alcanzar un desarrollo regional efectivo. En este sentido, Andalucía como entidad territorial dotada de autonomía política requerirá de los recursos financieros suficientes que garanticen no sólo la gestión de las competencias materiales que supone dicha autonomía, sino además las posibilidades de un desarrollo regional progresivo que redunde de forma favorable sobre su población y territorio. Se trataría, por tanto, de obtener unos recursos económicos no ya para el funcionamiento ordinario como ente autonómico, lo cual entendemos que es una exigencia constitucional consagrada en el principio de suficiencia económica, sino para favorecer e impulsar un desarrollo andaluz de los distintos sectores de nuestra realidad y tejido social: económico, cultural, comercial,... Esta última consideración supondría, quizás, orientar la financiación autonómica, con los límites del marco constitucional, hacia el contenido del otro principio constitucional expresado en el artículo 156.1 CE, esto es, la autonomía financiera. Ello permitiría a Andalucía no sólo la obtención de los ingresos por los instrumentos económicos y figuras tributarias establecidas, sino, y lo que es más fundamental, la previsión y fijación del destino de los gastos.

Si consideramos acertada la reflexión anterior, esto es, la discrecionalidad de Andalucía en la fijación de la disponibilidad económica sobre el entorno que quiere favorecer o desarrollar por entenderlo necesario, el resultado nos debería llevar, de aplicar unas políticas públicas correctas, a un desarrollo progresivo de los elementos territoriales o poblacionales sobre los cuales incidiría tales políticas con el soporte financiero adecuado.

Un segundo paso, una vez conformado un progresivo desarrollo regional sostenible, sería lo que denominamos “la profundización en el autogobierno” de Andalucía. Para lo cual, la existencia de un modelo de financiación adecuado se convierte en un factor decisivo. Se trataría, en este caso, de situar, no sólo de adecuar, las políticas públicas andaluzas al nivel porcentual más elevado en el cumplimiento de los objetivos básicos fijados por nuestro Estatuto de Autonomía. Así el Estatuto andaluz, en su artículo 12.3 establece una serie de objetivos que informan o condicionan la actividad de los poderes públicos: pleno empleo, acceso a niveles educativos y culturales adecuados, potenciación de los tejidos

³⁸ Vid. “Encuesta a los Consejeros de Economía sobre la financiación autonómica”, Papeles de Economía Española, nº 83, 2000, pág. 254.

productivos, justa redistribución de la riqueza, fomento de la calidad de vida de los andaluces, protección patrimonio histórico y medio ambiente, superación de los desequilibrios territoriales. Para aproximarnos al cumplimiento de dichos objetivos en su nivel más óptimo, también será necesario que Andalucía cuente con un sistema de financiación que incluya, además de recursos económicos suficientes, un grado de autonomía financiera aceptable que le permita orientar el gasto a los objetivos marcados, sosteniendo el cumplimiento de los alcanzados y potenciando políticas para cubrir aquellos que se entiendan más deficitarios.

En definitiva, la importancia de una financiación autonómica adecuada y consecuente con la realidad territorial a la que se destina, puede ser considerada como una de las claves para que una Comunidad Autónoma logre un desarrollo regional sostenible y, a su vez, como un factor relevante para la profundización en el autogobierno de dicha entidad autonómica. Entendemos que ello requerirá la fijación de un modelo de financiación que no se pare en la suficiencia económica de las entidades territoriales y tienda a orientarse sobre la base del principio de autonomía financiera, de forma que sea la Comunidad Autónoma la que disponga, en su discrecionalidad condicionada por la propia realidad material, los objetivos a conseguir en el empleo y con el impulso de sus políticas públicas.

6. CONCLUSIONES FINALES: DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y AUTONOMÍA FINANCIERA

La financiación autonómica o, más concretamente, la fijación de un modelo de financiación adecuado para el sostenimiento económico del ejercicio de competencias que depara el ejercicio del autogobierno por parte de las Comunidades Autónomas, ha devenido como una exigencia de nuestro Estado compuesto. Esta exigencia, además, no sólo se reduce a su existencia real y práctica, sino que, en la actualidad, se demanda un modelo de financiación autonómica que supere las tradicionales objeciones de indeterminación y provisionalidad. Esto es, se hace preciso una *financiación estable y consolidada*, dejando al margen las influencias perturbadoras del debate y confrontación políticas que empañen un posible y necesario acuerdo de consenso en esta materia.

Es preciso que, en segundo lugar, el modelo de financiación *asegure la suficiencia económica* de las Comunidades Autónomas, es decir, que éstas dispongan de los recursos financieros adecuados a las exigencias propias de la autonomía política, permitiéndoles la concreción de políticas públicas hacia los objetivos marcados por la Constitución y, más esencialmente, por las disposiciones estatutarias de las Comunidades Autónomas. Esta segunda exigencia, entendemos, es un objetivo imprescindible para asegurar el funcionamiento del propio Estado Autonómico y, por ello, un principio de partida a la hora de diseñar las fuentes e instrumentos que compondrán el origen de los ingresos de las entidades territoriales autonómicas.

En tercer lugar, tras el análisis de los Acuerdos de financiación que se han sucedido desde 1980 al 2000, entendemos que el *nuevo modelo* que se establezca a partir del 2001 tiene que *tender hacia la autonomía financiera*, esto es, siempre en el respeto al marco constitucional de financiación, las Comunidades Autónomas deben de intervenir de forma directa en el destino del gasto, al tiempo que se profundice en el criterio de la corresponsabilidad fiscal respecto de los ingresos. Ello redundará, sin duda, en una mejor orientación de los gastos en las políticas públicas autonómicas, consecuencia de una función de impulso político acorde con los objetivos establecidos en los Estatutos Autonómicos.

Por tanto, la fijación de un modelo de financiación autonómica consolidado y estable, con determinación de los instrumentos financieros y fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas, que aseguren su suficiencia económica y al tiempo permita cierta autonomía financiera para la orientación del gasto, harían realidad una descentralización financiera que sería el complemento económico adecuado a la descentralización político-territorial que ha configurado nuestro Estado Autonómico. No puede olvidarse que descentralización política y autonomía financiera para las entidades político-territoriales, resultantes del ejercicio del derecho a la autonomía que consagra nuestra Constitución, han de entenderse, aplicando un simil gráfico, como dos caras de una misma moneda, en la cual se concretan los aspectos político y económico de un mismo proceso, la descentralización territorial.

RESUMEN: En el presente estudio pretendemos poner de manifiesto la importancia que, para la consolidación del Estado español como Estado autonómico y descentralizado, tiene la fijación de un modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, confrontando las consecuencias que, de los criterios financieros que se adopten, se producirán sobre sus aspectos territoriales y poblacionales. Para ello, tras la exposición de las líneas generales del marco constitucional y legislativo de financiación, así como de la evolución que se ha experimentado en los diferentes acuerdos adoptados, centraremos nuestro análisis en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sus fuentes de financiación y las consecuencias que de las mismas se derivan para hacer efectiva la realidad de su autogobierno político y la consolidación de su autonomía. Finalmente, realizaremos propuestas sobre posibilidades alternativas para el nuevo modelo de financiación que deberá configurarse para el 2001, incidiendo en la necesidad de articularlo sobre el principio de autonomía financiera, una vez asentada la suficiencia económica de las Comunidades Autónomas, como exigencia derivada y equiparable a la descentralización político-territorial que experimenta, hoy día, nuestro Estado.

ABSTRACT: This article tries to evidence the importance that the establishment of a model to finance autonomous regions has for the consolidation of the Spanish State as an autonomous and decentralised one; at the same time, it confronts the consequences the financial criteria adopted have for the population and for the territorial aspects. After giving a broad outline of the constitutional and legislative financing frame and of the evolution experimented in the different resolutions taken, the article focusses on the autonomous region of Andalusia, its financing sources and the consequences derived from them in order to make effective the reality of its political self-government and the consolidation of its autonomy. Finally, we propose some alternative possibilities for the new model of financing which must be shaped for the year 2001, insisting on the necessity of articulating it on the principle of financial autonomy, once established the economic competence of the autonomous regions, a requirement derived and applicable to the political and territorial decentralization experimented nowadays by our State.

