

BLOQUE VI. TEMA 18.

LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN: PRINCIPIOS Y RECURSOS FINANCIEROS.
TRIBUTOS PROPIOS Y CEDIDOS.
PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO Y EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL.

I. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN: PRINCIPIOS Y RECURSOS FINANCIEROS.

El art.137 CE establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las CCAA que se constituyan, gozando todas ellas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

La CE regula la financiación de las CCAA en los Art.156 a 158.

La Disposición Adicional 1ª CE establece que la CE ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

A partir de estos preceptos de la CE se han diseñado dos modelos de financiación autonómica:

1. la financiación de régimen común,
2. la financiación de las CCAA de régimen foral, en el País Vasco y Navarra.

Además, en relación con la potestad tributaria de las CCAA se deben distinguir dos supuestos:

- a) **las CCAA de régimen común**, cuya potestad tributaria es derivada, por cuanto el Art.133 CE establece que las CCAA pueden establecer y exigir tributos de conformidad con la CE y las leyes.
- b) **Las Diputaciones Forales del País Vasco y la Comunidad Navarra**, gozan de potestad tributaria originaria cuyo fundamento se encuentra en la DA 1ª CE.

A) PRINCIPIOS

Los Art. 156-158 y la LO 8/80 LOFCA, modificada por la LO 3/2009, de 18 de diciembre dictada en virtud del Art.157.3 CE, la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establecen un sistema de financiación de las CCAA basado en los siguientes principios:

- **Autonomía financiera**, recogido en los Art.137 y 156.1 CE,
- **Solidaridad**, mencionado en el Art.156.1 CE, manifestación del cual es el Fondo de Compensación, regulado en el Art.158.2 CE,
- **Coordinación financiera**, mencionado en el Art.156.1 CE, manifestación del cual es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, regulado en el Art.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA,
- **Suficiencia financiera**, recogido en el Art.2 LOFCA,
- **Principio de equilibrio económico**, cuya garantía corresponde al Estado a través de la política económica general (Art.2 LOFCA)
- **Lealtad institucional** (Art.2 LOFCA)
- **Garantía de que exista un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales**
- **Prohibición de** que el sistema de ingresos de las CCAA implique **privilegios económicos** o sociales o la existencia de barreras sociales,
- **Estabilidad presupuestaria**, medida en términos del Sistema Europeo de Cuentas, (Art.3 LO 2/12, Art.3 Ley General Estabilidad Presupuestaria)

- **Plurianualidad** en cuanto a la aprobación y ejecución presupuestaria (Art.5 LO 2/12, Art.4 Ley General Estabilidad Presupuestaria)
- **Transparencia**, en la formulación presupuestaria (Art.6 LO 2/12, Art.5 Ley General Estabilidad Presupuestaria)
- **Eficiencia** en la asignación y utilización de recursos públicos (Art.7 LO 2/12, Art.6 Ley General Estabilidad Presupuestaria).

B) RECURSOS FINANCIEROS

El **Art. 157 CE** establece que los recursos de las CCAA están constituidos por:

- a) los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; los recargos sobre los impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado,
- b) sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales,
- c) las transferencias con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo los Presupuestos Generales del Estado,
- d) los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado,
- e) el producto de las operaciones de crédito.

Por su parte, el **art.158 CE** establece que:

- a) los PGE podrán establecer una asignación a las CCAA para garantizar un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio;
- b) con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y de hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación Interterritorial con destino a gastos de inversión.

En cuanto al desarrollo legislativo se encuentra contenido fundamentalmente en las siguientes Leyes:

- a) Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).
- b) Ley 22/01, de 27 de diciembre Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, modificada por la Ley 23/2009, de 18 de diciembre
- c) Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.
- d) Y también en el marco de la suficiencia de estos recursos la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

De acuerdo con lo anterior, el **Art.4 LOFCA** enumera los recursos financieros de las CCAA:

- a) Los ingresos procedentes del patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- d) La participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.
- e) Los recargos que se pudieran establecer sobre los tributos del estado.
- f) La participación en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes.
- g) El producto de las operaciones de crédito.
- h) El producto de las multas y sanciones.
- i) Sus propios precios públicos.

II. TRIBUTOS PROPIOS Y CEDIDOS.

A) TRIBUTOS PROPIOS

A.1) Regla general

Art.6 LOFCA. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas **no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado, ni sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales.**

A.2) Tasas

Art.7 LOFCA. Las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas por la utilización de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

- a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados.
- b) Que no se presten o realicen por el sector privado

A.3) Contribuciones especiales

Art.8 LOFCA. Las Comunidades Autónomas podrán establecer contribuciones especiales por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento del valor de sus bienes como consecuencia de la realización por las mismas de obras públicas o del establecimiento o ampliación a su costa de servicios públicos.

A.4) Impuestos.

Así, el **Art.9 LOFCA** señala que **las Comunidades Autónomas podrán establecer sus propios impuestos, respetando, los siguientes principios:**

- a) no pueden someter a gravamen bienes situados fuera de la CCAA ni rendimientos originados fuera,
- b) no pueden suponer un obstáculo a la libre circulación,
- c) su recaudación no puede ser trasladable a otra CCAA.

Ante estas limitaciones, las CCAA han empleado escasamente el recurso de los impuestos propios, existen pocos Hechos Imponibles no gravados ya por el Estado o las EELL y en numerosas ocasiones la creación de nuevas figuras ha ido acompañada de recursos de inconstitucionalidad.

Cuantitativamente, los tributos propios de las autonomías representan menos de un 2% de sus ingresos tributarios.

Algunas de ellas, incluso, han optado por suprimir ciertos tributos, como el Impuesto sobre los premios del bingo en Madrid o el Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas de Extremadura, suprimido en 2011.

Los impuestos que se han creado se pueden sistematizar en:

1. Impuesto sobre los premios del bingo
2. I s las tierras infrautilizadas
3. I s Aprovechamientos cinegéticos
4. I s Grandes establecimientos comerciales

5. Impuestos ambientales. Esta última modalidad es la que más desarrollo autonómico ha tenido en los últimos años.

El que más recaudación aporta es el canon del agua regulado en la mayoría de autonomías.

6. Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso.

7. Impuesto sobre bebidas carbónicas y azucaradas.

8. Impuesto sobre Estancias en establecimientos turísticos

9. Impuesto sobre Depósitos bancarios, en relación con este último, el Estado, creó por la Ley 16/2012 un **Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito**, por lo que se instrumentaron medidas de compensación a favor de las CCAA que ya habían implantado dicho impuesto con anterioridad al 1 de diciembre de 2012, AND, EXT y ICAN, suprimiéndose éstos últimos, con el fin de evitar doble imposición.

B) LOS TRIBUTOS CEDIDOS

1.- Definición

El **Art.10 LOFCA** define los tributos cedidos como **“los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la CCAA”**. **Se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente.** La cesión puede ser **total o parcial** y puede comprender competencias normativas en los términos establecidos en la ley de cesión.

Art.10. 4. Sin perjuicio de los requisitos específicos que establezca la Ley de cesión:

- a) **Cuando los tributos cedidos sean de naturaleza personal**, su atribución a una Comunidad Autónoma se realizará en función del **domicilio fiscal** de los sujetos pasivos, salvo en el gravamen de adquisiciones por causa de muerte, en el que se atenderá al del causante.
- b) **Cuando los tributos cedidos graven el consumo**, su atribución a las Comunidades Autónomas se llevará a cabo bien en función del **lugar de consumo**, bien en función del lugar en el que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias, bien en función de los consumos calculados sobre una base estadística.
- c) **Cuando los tributos cedidos graven operaciones inmobiliarias**, su atribución a las Comunidades Autónomas se realizará en función del **lugar donde radique el inmueble**.

Con arreglo al **Art.11 LOFCA sólo pueden ser cedidos a las CCAA los siguientes tributos:**

- a) el IRPF, con carácter parcial, con el límite máximo del 50%,
- b) el Impuesto sobre el Patrimonio,
- c) el ITPAJD,
- d) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones,
- e) IVA con carácter parcial y con el límite máximo del 50%,
- f) Los IIEE de fabricación con carácter parcial con el límite máximo del 58% de cada uno de ellos, con excepción del Impuesto sobre **Hidrocarburos**.
- g) El Impuesto sobre la Electricidad.
- h) El Impuesto sobre Hidrocarburos, con carácter parcial con el límite máximo del 58 por ciento para el tipo estatal general y en su totalidad para el tipo estatal especial y para el tipo autonómico.**
- i) El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte,
- j) Los Tributos sobre el Juego,

2.- Puntos de conexión

El punto de conexión, que es el complejo de datos o circunstancias que vinculan la realización de un hecho imponible con el territorio de un determinado ente público impositor, otorgándole competencia para la exacción del tributo.

Así, el punto de conexión determina:

- o la CCAA a la que se ha de atribuir el rendimiento del tributo cedido,
- o la normativa autonómica aplicable.

Los puntos de conexión establecidos por la Ley 22/2009 son los siguientes:

- o **IRPF e IP**, la residencia habitual en el territorio de la CCAA,
- o **ISD**, se establecen varios puntos de conexión:
 - residencia habitual del causante en adquisiciones mortis causa,
 - en donaciones de inmuebles el lugar de radicación,
 - en las demás donaciones la residencia del donatario.
- o **ITPAJD**, están cedidos a las CCAA todos los hechos imponibles salvo la constitución y rehabilitación de grandezas y títulos nobiliarios en AJD.

En cuanto a los puntos de conexión son, entre otros:

- **en cuota fija de AJD** documentos notariales : la CCAA donde se autoricen o se otorguen,
- **en el resto de los supuestos:**
 - a) **En cuota gradual de AJD**, la CCAA en cuya circunscripción radique el registro en el que proceda la inscripción,
 - b) **si el acto se refiere a OS** a la CCAA en cuya circunscripción tenga la entidad su domicilio fiscal, su domicilio social o su sede de dirección efectiva;
 - c) **si la tributación no se produce ni por AJD ni OS** el rendimiento se atribuye en función de distintos criterios, entre los que destaca el de territorialidad para la transmisión de inmuebles.
- o **Tributos sobre el juego**, en función de la CCAA que en la que se realice el hecho imponible.
- o **En el IVA, e IIEE** en función del índice de consumo territorial certificado por el INE a esos efectos.
- o **En el Impuesto sobre Hidrocarburos** en función del índice de entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos elaborado por el Ministerio de Economía.
- o **En el Impuesto sobre las Labores del Tabaco** en función del índice de ventas a expendedorías de tabaco elaborado por el Comisionado para el Mercado de Tabacos.
- o **En el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte** en función del domicilio del sujeto pasivo en el momento de la matriculación.

El **Art.12 LOFCA** establece la posibilidad de que **las CCAA puedan establecer recargos sobre tributos estatales susceptibles de cesión**, excepto en el Impuesto sobre Hidrocarburos. En el resto de Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido únicamente podrán establecer recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen.

III. PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO Y EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL.

A) LA PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DEL ESTADO

1.- El Fondo de Suficiencia Global (Art.13 LOFCA)

Las CCAA de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla) participarán, a través de su **Fondo de Suficiencia Global**, en los ingresos del Estado.

El Fondo de Suficiencia Global, como mecanismo de cierre del Sistema de Financiación, **cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada CA y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.**

El valor inicial del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía se determinará en Comisión Mixta. Dicho valor será objeto de regularización y evolucionará de acuerdo a lo previsto en la Ley.

El valor del Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se produzca el traspaso de nuevos servicios o se amplíen o revisen valoraciones de traspasos anteriores.
- b) Cuando cobre efectividad la cesión de nuevos tributos.
- c) Cuando se den otras circunstancias, establecidas en la Ley.

Las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía podrán ser titulares de otras formas de participación en los ingresos del Estado, a través de los fondos y mecanismos establecidos en las leyes.

2.- El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (Art.15 LOFCA)

Tiene su fundamento en el art 158.1 CE, «en los PPGGE podrá establecerse una asignación a las CCAA 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».

Así, el Art.15 LOFCA señala que **el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia**. Se considerarán servicios públicos fundamentales la **educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales**.

Se considerará que no se llega a cubrir el nivel de prestación de los servicios públicos al que hace referencia este apartado, cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

En cumplimiento del artículo 158.1 de la Constitución, **el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tendrá por objeto garantizar que cada Comunidad recibe los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales**, garantizando la cobertura del nivel mínimo de los servicios fundamentales en todo el territorio. **Participarán en la constitución del mismo las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus tributos cedidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación**, en los porcentajes y cuantías que marque la Ley.

Tiene por objeto **asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por unidad de necesidad para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar**.

Las variables tenidas en cuenta para el reparto del fondo son:

- Población
- Superficie
- Dispersión

- Insularidad
- Población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad
- Población mayor de 65
- Población entre 0 y 16

Como variables que determinan el Coste de los Servicios Públicos financiados: Sanidad, Educación y Asistencia Social.

3.- Fondos de Convergencia Autonómica

Igualmente, la Ley 22/2009 crea los Fondos de Convergencia Autonómica.

Art.22 de la Ley 22/2009. Para el cumplimiento de los objetivos de **aproximar las Comunidades Autónomas de régimen común en términos de financiación por habitante ajustado y favorecer la igualdad, así como para favorecer el equilibrio económico territorial** de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, se crean dos nuevos fondos de convergencia autonómica:

Art.23. El Fondo de Competitividad se crea con el fin de reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas.

El Fondo de Competitividad se repartirá anualmente entre las Comunidades Autónomas de régimen común con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa.

Art.24. El Fondo de Cooperación se crea con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Serán beneficiarias de dicho fondo aquellas Comunidades Autónomas de régimen común que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común.
- b) Que tengan una densidad de población inferior al 50% de la densidad media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común
- c) Que teniendo un crecimiento de población inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las Comunidades Autónomas de régimen común.

B) EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (Art.16 LOFCA y Ley 22/2001 reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial).

Según el **art 158.2 CE**, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CCAA y provincias, en su caso, y que se destinarán a financiar proyectos de inversión local, provincial, comarcal o regional de infraestructura, OOPP, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza en el territorio español..

Art.16 LOFCA. De conformidad con el principio de solidaridad interterritorial al que se refiere el ART.158.2. de la Constitución, **en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente un Fondo de Compensación**, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado. Con independencia de este Fondo, en los Presupuestos Generales del Estado **también se dotará anualmente un Fondo Complementario del anterior**, cuyos recursos tendrán asimismo el carácter de carga general del Estado.

La Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, completa la regulación sobre estos fondos:

1. **El Fondo de Compensación** se dotará anualmente siguiendo una serie de normas de cálculo y aplicación de porcentajes.

La distribución del Fondo de Compensación a las Comunidades Autónomas receptoras del mismo se efectuará teniendo en cuenta:

- a) población relativa.
- b) saldo migratorio.
- c) paro
- d) superficie de cada territorio.
- e) dispersión de la población en el territorio

Una vez efectuado el reparto, el resultado obtenido se corregirá con los siguientes criterios:

- a) La inversa de la renta por habitante de cada territorio
- b) La insularidad

2. **El Fondo Complementario** se dotará anualmente para con una cantidad equivalente al 33,33% del respectivo Fondo de Compensación de cada Comunidad Autónoma. Dicha cuantía **se destinará a gastos de inversión** que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. No obstante, a solicitud de los territorios beneficiarios del mismo, podrá destinarse a financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo, durante un período máximo de dos años. A este respecto, el cómputo de los años se iniciará en el momento en el que haya concluido la ejecución del proyecto.

El destino de los recursos de los Fondos a los distintos proyectos de inversión se efectuará de común acuerdo entre la Administración General de Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en el seno del Comité de Inversiones Públicas.

En los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico figurará una relación expresa de los proyectos de inversión y, en su caso, gastos de funcionamiento asociados, que se financien con cargo a los Fondos.