

2015

FEDERALISME FISCAL. ANÀLISI DES D'UNA PERSPECTIVA AUTONÒMICA

El poder segueix a la riquesa

Treball de Final de Grau en Dret
Curs 2014-2015

Carlota Iglesias Capellas
Tutora: María Luisa Esteve Pardo
Universitat de Girona



“Hauríem de saber sobre quines matèries tenen jurisdicció els diferents tribunals i en quines ha de concentrar-se l'autoritat.”

Aristòtil. La política

Índex

I.	Introducció.....	4
II.	Concepte de Federalisme. Elements que el defineixen.....	6
III.	L'estructura política d'Espanya. El federalisme autonòmic. Breu recorregut històric.....	10
IV.	Motius per comparar Espanya amb un model d'Estat federal.....	15
	a. El pacte en el federalisme.....	16
	b. El caràcter estatal dels membres de l'Estat federal.....	17
	c. Els models de federalisme (dual i cooperatiu).....	17
	d. La descentralització i la no-centralització de les competències.....	19
	e. Mecanismes de coordinació i representació.....	23
	f. L'Autonomia financera.....	24
V.	Espanya és un estat federal? Arguments a favor i en contra.....	24
VI.	El federalisme fiscal.....	25
	a. Definició.....	25
	b. Principis del federalisme fiscal.....	26
VII.	El finançament autonòmic. La suficiència financera.....	28
VIII.	El poder tributari.....	35
	a. Sistema d'ingressos i recursos de les CA.....	42
IX.	Mecanismes d'anivellament.....	47
X.	Conclusions.....	55
XI.	Bibliografia.....	58

I. Introducció

El federalisme ha despertat interès i debat des de la seva aparició. Per aquest motiu, parlar de federalisme i de federalisme fiscal significa assumir que hi ha una extensa literatura al respecte i, per tant, provoca un esforç de síntesi que jo mateixa he patit en l'elaboració d'aquest treball. Sobre els conceptes de federalisme i federalisme fiscal apareixen diferents definicions, tipologies, opinions i criteris per definir-los. Hi ha diferents models i sistemes en el Dret Comparat i, sobretot, en l'evolució dels estats en els termes federals; perquè el federalisme, el model federal, és tan viu com canviant.

En paraules de George Anderson¹, les federacions han sorgit en circumstàncies molt diferents, cadascuna és el resultat únic d'opcions preses pels dirigents polítics i fruit de processos històrics de més abast. El federalisme ha estat escollit per reunir unitats polítiques anteriorment separades en un país nou, reestructurar un país anteriorment unitari o, fins i tot, com a producte de tots dos processos conjuntament.

El federalisme, com a estructura política, està tan unida a la democràcia que ha suposat un gran atractiu per al naixement dels estats democràtics. Perquè si aquests entenen la democràcia com un conjunt de regles que intenten regular les relacions d'un mapa territorial, dels diferents nivells de govern, és a dir, de diferents poders, el federalisme en proposa solucions.

El federalisme reapareix com a força política perquè s'ajusta a uns principis de reconeixement i d'integració dels diferents territoris, grups i persones que conformen l'Estat federal i que conviuen junts tant si els agrada com si no. Per aquest motiu, no és tan estrany veure com els pobles i els estats de tot el món busquen solucions per als problemes d'integració política dins d'un marc democràtic, preservant els drets de les minories i reconeixent les seves realitats o identitats diferenciades.

Intentaré presentar els principals elements que defineixen un Estat federal, i descriure'n les característiques principals, seguint els models clàssics com són el dels Estats Units d'Amèrica, Canadà, Alemanya, etc., per saber si l'Estat espanyol conté algun d'aquests elements per

¹ Anderson, George. (2010). *Introducció al federalisme fiscal: una anàlisi comparativa*. Traducció: Cristina de Gispert Brosa, trad. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics. Recuperat des de http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/Federalisme_Fiscal.pdf.

definir-se com a Estat federal o si, per contra, n'hi falten i quins n'hi falten. Hem de partir, però, que les formes federals d'arreu del món són múltiples i que aquests elements i principis que les defineixen no són del tot coincidents. Són fórmules aplicades a un gran ventall de relacions que van des del federalisme que dóna suport a les llibertat individuals i al pluralisme de grup, com el dels Estats Units d'Amèrica; passant per un federalisme en què les seves estructures institucionals estan més pensades que mai en el fet de conciliar les diferències culturals, lingüístiques, etc., en països com el Canadà, Bèlgica i Espanya. Casos que han nascut com a respostes pràctiques a situacions reals.

En paraules de Kenneth Wheare en la seva obra *El govern federal*²: “el federalisme no és un fi en si mateix, sinó que el federalisme és un mitjà vers un fi”, un mitjà que ell anomenava el bon govern.

En aquest treball he intentat analitzar si Espanya es pot considerar un Estat federal, i ho he fet des de l'anàlisi dels governs subcentrals, partint de la definició de l'Estat com és la de “l'Estat de les autonomies”. Aquesta característica, però, té certes peculiaritats que fan pensar en trets definidors dels estats federals.

El treball està estructurat en diferents apartats i en l'anàlisi dels següents aspectes:

En primer lloc, exposo què s'entén per federalisme, partint de la definició de diferents autors, i des del punt de vista del model polític o de l'estructura d'Estat. Tenint en compte que no hi ha un model d'Estat federal per copiar, sinó que hi ha molts tipus d'estats federals.

En segon lloc, enumero quines són les característiques que hauria de complir un Estat per anomenar-se federal, i tot seguit intentar enquadrar o no Espanya dins d'aquest grup. En aquest apartat ja avanço conceptes que analitzo més endavant com el federalisme fiscal.

El concepte de federalisme fiscal el defineixo segons la concepció de diferents autors i. Aquest apartat em permet fer una pinzellada a conceptes com és l'autonomia financera i la suficiència de les autonomies. Faig referència al grau de federalisme fiscal tant pel costat dels ingressos com de les despeses. I destaco el grau de dependència financera de les Comunitats Autònomes.

He cregut necessari fer una aproximació als diferents períodes de finançament autonòmic i al grau de poder tributari de les autonomies, sempre pensant des de la perspectiva del règim comú per veure l'evolució en l'augment progressiu de l'autonomia en matèria financera.

Per últim, analitzaré els mecanismes d'anivellament per saber si Espanya corregeix els desequilibris entre comunitats.

² Wheare, Kenneth. *El govern federal*. Clàssics del federalisme. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis econòmics, 2008.

II. Concepte de federalisme. Elements que el defineixen

“El sistema federal s’ha creat amb la intenció de combinar els diferents avantatges que aporta la magnitud i petitesa de les nacions.”

Alexis de Tocqueville. *Democracy in America*

Com he comentat en la introducció, hi ha tants models federals com països federals. No hi ha un sol model, sinó que depèn de les circumstàncies polítiques i socials de cada país, i per tant, hi ha una gran diversitat de sistemes federals al món que fa difícil emmarcar un model general de federalisme així com de federalisme fiscal.

L’origen històric i etimològic de l’expressió federalisme prové del llatí *foedus*, que significa pacte. Bàsicament un sistema federal és un acord establert i regulat per mitjà d’un pacte entre diferents parts, en què les seves relacions internes reflecteixen una forma de compartir entre elles basada en el reconeixement mutu de la integritat de cada soci i en l’intent de promoure la unitat.

Els principis federals aspiren que el seus territoris diferenciats tinguin un autogovern i, que a la vegada, mantinguin un govern compartit.

En aquesta línia, Anderson (2010), defineix el federalisme de la següent manera: “el federalisme és un sistema constitucionalment establert amb almenys dos nivells de govern on cadascun té algun grau d’autonomia genuïna respecte a l’altre. Els governs en cada nivell són en primer lloc responsables davant el seu electorat”³.

Com a **principi polític**, el federalisme té a veure amb la difusió constitucional de poder que els sistemes federals realitzen per mitjà de la distribució entre organismes, en dos o més nivells de Govern, amb la finalitat de mantenir l’existència i l’autoritat de tots.

³ Anderson, George. “Una perspectiva general del federalisme fiscal.” *Introducció al federalisme fiscal: una anàlisi comparativa*. p. 17. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autonòmics, 2010. 17-22.

Així mateix, en un **sistema federal**, les polítiques bàsiques s'elaboren i implementen per mitjà d'una negociació en què tots participen en la presa de decisions i en els processos executius, i veurem justament que l'òrgan de participació o de coordinació territorial espanyol és insuficient.

Per tant, hi ha tres element indiscutibles que ha de complir un país perquè es pugui considerar federal): en primer lloc, l'existència de, com a mínim, dos nivells de govern constitucionalment establerts (el central i els subcentrals, que reben diferents noms segons el país: Länder, províncies, comunitats, cantons...) i/o els locals. En segon lloc, cadascun d'ells ha de tenir un grau d'autonomia i, per últim, hi ha d'haver una relació directa amb la seva població.

Ara bé, des del moment en què tots es defineixen com a estats federals, llavors és perquè comparteixen característiques comunes, com senyala Anderson:

“Malgrat moltes diferències, unes quantes característiques comunes distingeixen els sistemes federals d'altres classes de govern.”⁴

Intentaré mostrar aquelles que considero més destacables i que són fruit d'una anàlisi comparada, perquè ha calgut recórrer a la literatura sobre aquest tema per saber si Espanya pot definir-se com a possible Estat federal. Dic possible, perquè el criteri no és senzill: molts autors poden arribar a definir Espanya amb diferents termes: Estat quasi federal, de federalisme imperfecte, de federalisme incomplet, etc.; i d'altres, l'agrupen dins dels grups d'estats regionalitzats, similar a l'italià.

De fet, hi ha cap catàleg de criteris necessaris i imprescindibles per definir un Estat com a federal i no tots els estats compleixen els mateixos criteris, però intentaré comentar aquells que, al meu entendre, són necessaris, encara que són fruit de la comparació d'opinions entre diversos autors. Per Elazar⁵, el federalisme es pot definir en un sentit ampli com la combinació d'autogovern i govern compartit, ja que comporta vincles contractuals d'individus, grups i organitzacions polítiques que promoguin els fins comuns i el reconeixement mutu de cada una de les parts. El federalisme entès d'aquesta manera és conceptuat, igual que la voluntat d'unir-se però preservant les integritats respectives. Aquesta idea es desprèn també de *Publius* en la lectura del Federalisme.

Com a definició ampla, el federalisme és aplicable no només a les federacions sinó també a tot tipus de varietat d'ordenacions federals, com les confederacions.

⁴ Anderson, George. (2008). *Federalisme: una introducció*. George Anderson. Queralt Jiménez, Argelia, trad. II. Caicedo Camacho, Natalia, trad. III. p. 12. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis autonòmics. Recuperat des de http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/FC_Federalisme.pdf

⁵ Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. University, Alabama: University of Alabama Press, 1987.

Podem destacar tres característiques d'aquesta definició:

1.L'element de la capacitat d'autogovern polític dels governs subcentrals i locals, que implica un element territorial, una divisió territorial interna i que té el seu màxim exponent en la capacitat legislativa. En aquest sentit, sabem que és un aspecte que cal millorar perquè els governs locals no tenen potestat legislativa.

2. Un vincle contractual, és el caràcter pactista de les constitucions.

3.El federalisme implica una difusió constitucional del poder. La fórmula és distribuir les competències entre els diferents nivells de govern de manera que es protegeixi l'existència i l'autoritat de tot ells.

Així mateix, calen mecanismes que puguin garantir l'autonomia financera.

Quasi tots les països del món tenen actualment algun tipus de divisió territorial interna, que han establert per mitjà d'un pacte (amb independència de la seva població, dimensió i sistema polític),i sempre existeix una distribució territorial sobre la qual se sustenta el funcionament de les seves constitucions polítiques i administratives. Per distingir, des d'aquesta perspectiva, quin país és federal i quin no ho és, no podem recórrer a un criteri homogeni, perquè no existeix un criteri únic, però sí que podem determinar uns quants elements que hem comentat i que cal entendre:

- Que hi hagi una estructura institucional, real i efectiva amb autonomia política
- Que hi hagi una distribució del poder (vertical generalment) en diferents nivells de govern;
- Que hi hagi garanties per al seu exercici.
- Que s'assignin de manera efectiva competències i responsabilitats a cada nivell de govern.
- Que hi hagi una instància superior i neutral per resoldre els conflictes que puguin sorgir entre els diferents nivells de govern⁶, i que hi hagin mecanismes de coordinació entre CA i el govern central.

Al meu entendre, diria que totes són necessàries però no imprescindibles per a definir un Estat com a federal. Encara que sí que una de les característica més rellevants és que existeixi una autèntica capacitat política per a la presa de decisions per part del diferents nivells de poder dels governs que se circumscriuen en aquells territoris, i un mínim d'autonomia financera. I és

⁶ Elements definits per Giménez, Antonio. *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

justament la descentralització, la divisió vertical de poder, la que atorga la capacitat per prendre decisions independents en matèria de recursos i ingressos.

La divisió territorial és necessària per a la distribució de poder i de la construcció del mapa federal. (Així va ser la construcció d'Espanya en el procés democràtic, com altres estats federals).

Però el nombre o denominació dels diferents nivells de govern no han de coincidir necessàriament (hi ha models duals, com el dels EUA, així com denominacions territorials diferents segons els països: estats, als EUA; Länder, a Alemanya; províncies, al Canadà, comunitats autònomes, a Espanya, etc.).

El que és habitual és identificar tres nivells de govern:

- a. El federal, anomenat central;
- b. El regional, o territoris en que està dividit un país, depèn de cada cas en concret i adoptarà una denominació o una altra (autonòmic, estatal, provincial);
- c. El local, que es refereix a territoris en què es divideix cada regió: a Espanya hi trobem els municipis.

El nombre de nivells dependrà del que s'acordi en cada país.

Ara bé, pel que fa a una institució que representi als governs subcentrals, en el cas espanyol, aquesta representació és una mancança a nivell institucional, així com el grau d'autonomia, que malgrat que ha anat augmentant hi ha molt de camí per millorar.

Actualment a Espanya falten mecanismes de coordinació politicoinstitucionals i tècnics que permetin canalitzar de manera adequada el procés de negociació del model de finançament de les comunitat autònomes (d'ara endavant CA), que és fruit de pactes entre els diferents nivells de govern. Alhora, el Consell de Política Fiscal i Financera s'ha caracteritzat per la seva discrecionalitat i falta de transparència. i el Senat, que hauria de funcionar, entre d'altres funcions, com una càmera de representació territorial on canalitzar els possibles conflictes entre territoris, tampoc no aconsegueix aquesta funció.

Per tant, podem resumir que les característiques per les quals la majoria d'autors definiran un Estat com a federal són:

Com a mínim dos nivells de govern; una Constitució escrita (idea del pacte); una Constitució que formalment distribueixi el poder legislatiu, incloent-hi el fiscal (distribució competencial), un àrbitre o procediment per dirimir les disputes constitucionals entre governs, i un conjunt de processos i institucions per facilitar o establir relacions entre governs.

Ara cal veure si, Espanya té aquestes característiques i si especialment troba la fórmula o té mecanismes per a dirimir les diferències entre CA.

No tots els països compleixen plenament tots els criteris per ser considerats estats federals, alguns són molt centralitzats i d'altres feblement federals. Altres tenen la capacitat d'anul·lar les competències traspassades als nivells inferiors. Significa que no són federals?

No he trobat cap autor que sàpiga donar una resposta clara a aquesta pregunta, però generalment s'exigeix democràcia i estat de dret.

Anderson (1945) diu que a nivell pràctic, la qüestió és si el país normalment opera de manera federal; per exemple, que hi hagi certa autonomia real, basada en la Constitució, per a ambdós nivells.

També és cert que hi ha països que ràpidament s'anomenen federals i d'altres que intenten no fer servir aquest terme a causa de les seves connotacions històriques o el seu simbolisme polític. Per exemple: a Espanya, alguns autors dirien que es trenca el concepte d'unitat de l'Estat espanyol.

No n'hi ha prou, però en intentar definir el concepte, sinó ser conscients que cada Estat té un origen i un llegat històric que determina molt la seva futura estructura política.

III. L'estructura política d'Espanya. El federalisme autonòmic. Breu recorregut històric

Cada federació és única. Poques generalitzacions es poden fer sobre com i per què es creen i evolucionen les federacions. Cada país té la seva pròpia història sobre els seus orígens i la seva evolució territorial i política. Aquestes històries impliquen guerres i revolucions, matrimonis dinàstics, imperis colonials, tractats internacionals i pacífics processos democràtics.

El procés democràtic és sinònim de consens. Cal arribar a un pacte constitucional entre tots. Aquest pacte és l'exercici constitucional a què va optar Espanya després d'una dictadura. Un pacte que es basa en el consentiment de tots el que en van prendre part.

Les federacions clàssiques es van formar mitjançant una unió de territoris sobirans⁷.

⁷ Punt diferencial de l'Estat de les autonomies.

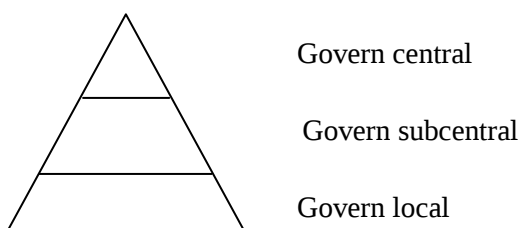
En alguns casos, unir-se fou un element determinant en el sorgiment d'un nou país federal. Unitats anteriorment separades —estats independents o colònies— van concloure que tenien prou interès comú i una identitat compartida per unir-se conjuntament en un acord federal. Per què federal? Perquè una estructura federal va permetre a cada unitat preservar alguna part de la seva autonomia mentre posava en comú altres aspectes en la nova comunitat. I es creà un nou nivell de govern (el govern federal) situat per damunt de tots, és a dir de baix a dalt.

Hi ha d'altres estats amb una estructura unitària i altament centralitzada (sovint autoritària i antidemocràtica) que viuen un procés de canvi cap al federalisme perquè és una resposta a les pressions polítiques democràtiques de descentralització, a causa de les múltiples llengües, religions o ètnies i, potser, per les importants diferències econòmiques entre regions. Com pot ser el cas d'Espanya, un país creat de dalt a baix.

En altres casos, aquests dos processos es combinen. El Canadà va sorgir de la creació d'Ontàrio i el Quebec, a partir d'un règim unitari anterior i de l'addició de províncies noves. L'Índia també va combinar aquests dos processos.

El cas d'Espanya és un país creat de dalt a baix, amb la peculiaritat que els nivells locals ja existien.

Es crea *ex novo* un govern de nivell intermedi, el subcentral (les comunitats autònomes) entre dos preexistents (el central i el local) i el poder central és el que les dota de competències i funcions. D'aquesta manera tenim una divisió piramidal i jeràrquica (que no es té perquè donar en tots els països federals) a tres bandes: el central, el subcentral i el local.



De fet la construcció de l'estat de les autonomies s'inicià abans que estigués redactada i aprovada la Constitució espanyola (d'ara en endavant CE) prefigurant-se la distribució territorial de les futures CA.

La CE es va beneficiar d'aquesta situació i no li va caldre definir expressament el mapa autonòmic (en altres constitucions federals sí que es menciona expressament, com per exemple en la dels EUA en la qual es defineix el mapa dels estats signats). El resultat final fou de 17 CA

i dues ciutats autonòmiques. El mitjà pel qual es creen les comunitats és el seu Estatut d'autonomia, una Constitució autonòmica⁸.

El procés de construcció de l'Estat autonòmic ha generat que molt autors considerin que Espanya és un Estat federal, segurament per la seva descentralització⁹, perquè en democratitzar-se després de Franco, es descentralitzà donant nombrosos poders a les seves comunitats autònomes i esdevingué eficaçment federal. Ara bé, justament aquest procés de creació de l'Estat de les autonomies també l'ha dotat de trets que el diferencien d'altres estats.

Seguidament faré una descripció del procés de construcció de l'Estat autonòmic i, posteriorment, el podrem comprar amb els estats federals considerats clàssics.

El trànsit d'un sistema dictatorial i centralista a un Estat democràtic i federal va generar una imprecisió constitucional que conceptua la CE com una Constitució de redacció oberta, deixant a futures lleis de desenvolupament la concreció dels preceptes constitucionals. Cal ser conscient que l'entorn polític i social era complex, calia un consens de totes les forces polítiques d'aquell moment, sense cap precedent anterior (a excepció d'una Constitució republicana federal) i amb l'ànim d'intentar superar els enfrontaments històrics i la necessitat de reconèixer-ne el pluralisme. Aquest detall fa de la CE una Constitució federal¹⁰, però el seu redactat ha provocat que molts autors considerin que tendeix a la creació d'un Estat regional més que no pas a un de federal¹¹, a semblança de l'italià. Les regions italianes es constitueixen en uns ens autònom amb poders i funcions pròpies en tema legislatiu i administratiu i amb certa autonomia financera.

En el mateix sentit Pablo Pérez Tremps¹² diu el model espanyol “utiliza técnicas tanto del federalismo tradicional como del regional”[...] si hubiera que concretar el tipo de autonomía territorial podría afirmarse que hoy que España es un estado descentralizado que se aproxima más en su estructura a los Estados federales.”

⁸ El seu rang superior queda clarament delimitat en la Sentència del Tribunal Constitucional (STC, a partir d'ara) 76/1983, de 5 d'agost de 1983: “ninguna ley del estado puede interponerse entre la CE i lo estatutos...” fonament 4

⁹ No és aquest un element que garanteixi l'existència d'un federalisme. De fet, països unitaris han delegat més competències materials que no pas Espanya.

¹⁰ En sentit contrari, vegeu Castells, A. (dir.), Sorribes, P. i Vilalta, M. *Les subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitat autònomes*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.

¹¹ Bidart Campos, German J., i Walter F. Carnota. “El federalismo”. *Derecho Constitucional Comparado*. p. 157. Buenos Aires: Ediar, 2000. Tomo II.

¹² Pérez, Pablo. “La organización territorial del Estado”. *Derecho Constitucional*. 8a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. II Vol. 253.

Aquesta redacció també és una de les principals causes de conflicte competencial entre el Govern central i els autonòmics.

Ara bé, al seu favor hem de dir que, malgrat que hi ha altres Constitucions federals molt més "tancades", no per això ho és del tot. Com ho demostren les reformes de la Constitució del Canadà o de la de Suïssa. I per tant, no és impeditiu que la nostra Constitució sigui "oberta" perquè Espanya sigui entesa com un Estat federal.

Com he assenyalat al començament d'aquest epígraf, el procés autonòmic és un consens, un pacte, igual que la definició clàssica de federalisme que genera i demana mecanismes de relació entre els diferents nivells de Govern.

El federalisme, que té el seu fonament en la diversitat individual i social, és un fenomen que abraça diferents tipus de relacions entre els diferents nivells de Govern i alhora es fonamenta en una relació d'interdependència amb la necessitat de coordinació i negociació entre els diversos centres de poder, perquè com he dit abans l'Estat federal deriva de les teories de l'Estat com a pacte o conveni.¹³

A Espanya, la Constitució empara l'existència de diferències fonamentals entre CA, com són els drets forals, i diferències enteses en termes de realitats diferents: realitat històriques, de llengua, de cultura, fins i tot, podria dir d'identitat diferenciada, que la CE protegeix, cosa que configura una diferència notable amb aquests altres països, excepte el Canadà. Aquesta idea genera un tractament desigual a les CA, denota una clara asimetria de federalisme:

El concepte d'asimetria en els sistemes federals normalment s'usa per explicar la concentració de col·lectivitats ètniques, lingüístiques i culturals en un mateix territori. I fa referència al grau d'heterogeneïtat que hi ha entre les diferents unitats governamentals. Aquesta idea ha servit per explicar diversos models de països culturalment heterogenis.

Tradicionalment el concepte de federalisme va associat a una idea d'homogeneïtzació i uniformitat. I el federalisme asimètric no exclou la idea de federalisme homogeni; però és ben cert que tant en el procés de creació de les autonomies com en el nivells competencials que han anat adquirint a velocitats diferents, són trets propis d'asimetria.

En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional (STC), 76/1983, de 5 d'agost de 1983¹⁴, fonament segon diu que les CA són iguals quant a la seva subordinació a l'ordre

¹³ En aquest sentit vegeu Álvarez, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*. p. 474. 3a ed. Madrid: Tecnos, 2000.

¹⁴ Coneguda com a sentència LOAPA.

constitucional, en quan als principis de la seva representació en el Senat, en quan a la seva legitimació davant TC o en quan a que els diferències entre els estatuts no podran implicar privilegis econòmics o socials, però poden ser desiguals en “lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico y en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales que la integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría una verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan el estado de las autonomías”.

Ara bé, també hi ha una asimetria política o ideològica, concebuda amb la finalitat d'aprofundir en els elements diferenciadors de les CA sobre la base dels arguments històrics culturals lingüístics o nacionals.¹⁵

Es tracta de buscar un equilibri entre els principis d'unitat, igualtat i solidaritat amb les asimetries garantides constitucionalment, que poden afectar a temes competencials, estructurals i fins i tot d'ordre financer.

Els art. 14 i 139 CE denoten una apreciable col·lisió entre la igualtat i el dret de les CA a ser diferents, però la manca d'uniformitat no significa desigualtat.¹⁶

Per tant, els fets diferencials són constitucionalment inqüestionables i representen una faceta rellevant del poder autonòmic, i són una peculiaritat del federalisme espanyol.

Per últim, un tret diferenciador de la creació del sistema federal és justament la dualitat de creació d'aquestes autonomies, ja que la CE va establir dues vies d'accés (la via ràpida i la via lenta)¹⁷ a l'autogovern, que implicava alhora l'atribució amb major o menor grau de competències. Aquest, també, és un exemple d'una construcció federal asimètrica, que genera disparitats competencials entre CA (que de fet l'Estat central va eliminar discrecionalment). D'aquí la idea que defenso més endavant que el que seria ideal en un Estat federal no és la descentralització competencial sinó la no-centralització.

Una altra característica del sistema federal espanyol es dona en l'àmbit fiscal. Així, hi ha dos sistemes fiscals diferents i de finançament: el foral, del País Basc i Navarra, i el de règim comú, de les altres CA.

¹⁵ No estan garantides constitucionalment.

¹⁶ Per a més informació vegeu article, vegeu article Bustos, Rafael “Las tensiones del Estado autonómico ante el proceso de reforma estatutaria”. Recuperat des de <http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/674/623/Estados09R.Bustos.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8>

¹⁷ Art. 143, 146 i 151 de la CE

De fet, un dels aspectes peculiars de la CE és justament l'heterogeneïtat entre els àmbits de Govern subcentral, que no és propi del sistemes federals clàssics. En la nostra CE sí que s'assenyala clarament la tipologia diferenciada de CA, tant per la seva via de creació, tant per les seves competències, tant pel sistema de finançament com per la divisió territorial interna¹⁸; la qual cosa és pròpia d'un federalisme asimètric. Ara bé, en altres aspectes, com en el del finançament (en les transferències d'anivellament, per exemple) s'intenta un tractament igual, no diferenciat, per a les autonomies (a excepció dels règims forals i especials) amb una consegüent pèrdua de status quo just després de la realització de la transferència d'anivellament.

En l'àmbit comparat, el naixement dels estats federals ha estat molt divers. Federacions clàssiques com EUA o Suïssa van començar com a confederacions. I de fet la Unió Europea (EU) té característiques tan federals com confederals.

Pel que fa al sistema de govern, algun països tenen un sistema unitari de govern, però no sempre les federacions tenen més descentralitzades les competències que aquests altres. De fet, hi ha règims unitaris descentralitzats que actuarien com una federació.

Alguns països unitaris, com ara Colòmbia, Itàlia i el Japó, tenen governs regionals relativament forts. Molts països que anteriorment eren règims unitaris centralitzats, com França i el Perú, es mouen cap a una significativa transferència de poders en favor dels governs regionals electes. El Regne Unit és un exemple viu de com les forces polítiques generen descentralització a favor del govern escocès.

IV. Motius per comparar Espanya amb un model d'Estat federal

Alguns autors consideren que Espanya és un veritable Estat federal perquè és donen les següents característiques:

Existeix un autonomia política amb tres nivells de Govern diferenciat: el Govern central, el Govern de les comunitats autònomes i el Govern local (principalment ajuntaments);perquè hi ha una descentralització competencial i perquè hi ha un poder de decisió política.

Ara bé, aquest elements no són suficients, perquè calen mecanismes de coordinació entre els diferents nivells de Govern, i que els nivells subcentrals i locals tinguin mecanismes de

¹⁸Per a més detall consulteu Giménez, Antonio. Federalismo fiscal. Teoría y práctica. p. 283. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

representació territorial, accés en la presa de decisions comunes entre els diferents nivells de Govern i un grau d'autonomia financera.

Aquestes mancances són fruit de l'herència política, del llegat històric. Perquè l'Estat de les autonomies prové d'una estructura d'Estat centralitzada, sense cultura federal, i el procés democràtic, la creació de l'Estat de les autonomies es va fer sense tenir cap model per seguir.

a. El pacte en el federalisme

El federalisme va molt més enllà que els requisits que analitzarem a continuació. Va més enllà de la descentralització o de l'autonomia normativa, més enllà de la coordinació i de la capacitat de gestió dels governs de cada nivell. Perquè, primer de tot, el federalisme és pactar, és la participació dels diferents governs. És un consens, en què diferents estats o territoris decideixen formar part d'un tot, són els anomenats estats federals, formats de baix a d'alt, o els estats formats de dalt a baix, com és Espanya. El pacte federal demana lleialtat¹⁹, però en les dues direccions (és una conseqüència de la solidaritat entre les parts).

La CE sens dubte és un pacte, però no és un pacte entre els territoris que ara constitueixen l'Estat tal com l'entenem, perquè les autonomies no existien, es van crear a posteriori, i de fet ni la CE²⁰ les enumera, només parla de les històriques i les que no ho són. De fet, en les constitucions federals s'enumeren els territoris que entren en el pacte. És veritat, però, que el mapa actual de Espanya s'assembla més a una federació, si l'entenem com a un territori dividit amb estats membres (com els EUA), i que l'autonomia no es redueix, com en el Regne Unit, a territoris determinats.

Per contra, hi ha federacions que no segueixen la pràctica d'enumerar els membres del pacte, per deixar una porta oberta a l'entrada de nous membres, com és el cas dels EUA, d'Austràlia, del Canadà i d'Alemanya, fins i tot de la supranacional UE. Ara bé, sí que els té en compte en el moment de prendre decisions, per exemple en el moment de canviar o esmenar la Constitució; aquesta característica no es dona a Espanya respecte de les CA.

¹⁹ La reforma de l'IRPF de l'any 2003 va significar una disminució dels ingressos autonòmics sense que les CA fossin compensades per aquesta pèrdua.

²⁰ Curiosament, però, sí que n'enumera les províncies.

Un bon pacte fundacional incrementa la lleialtat mútua i la confiança, elements necessaris en tota federació. I més tenint en compte que els territoris són diferents i les seves realitats també.

La CE no va, ni podia tenir en compte aquestes realitats (només parla de les realitats històriques). En un Estat plurinacional, s'ha de reconèixer un cert grau d'asimetria, encara que això no significa ser un Estat federal. Així mateix, la representació territorial, la participació en un procés d'esmenes d'un Senat no representa els seus territoris i en canvi aquest òrgan de representació sí que existeix en altres estats, com a Alemanya per representar els Länder. En una federació els dos nivells estan en equilibri, tenen autoritat pròpia.

Un element que va en contra de pensar en Espanya com un Estat federal és l'absència d'autonomia financera de les CA que, pels autors de *El Federalista*, grans intèrprets de la Constitució dels EUA, el federalisme és sobretot un aspiració de poders doblada: horitzontal i vertical. La idea del federalisme nord-americà, tanmateix, és dual: divideix les competències entre els dos nivells, federal i federat, amb la idea inicial que cada competència estigui o bé en mans de la federació o bé de la resta dels estats membres. Això sí, dins els límits que estableix la seva Constitució, segons la interpretació de la cort suprema.

b. El caràcter estatal dels membres de l'Estat federal

Malgrat que no succeeix així en les CA, sí que es dona en altres estats, com el dels EUA, però que és equivalent. La diferència és que els primers van participar en el moment de la ratificació de la Constitució federal, en canvi, les CA encara no estaven creades.

c. Els models de federalisme (dual i cooperatiu)

En el context politicoinstitucional és freqüent distingir entre dos models alternatius de federalisme que, seguint a Anderson denominarem federalisme “dual” i federalisme “cooperatiu”.

En termes generals hi ha dues aproximacions diferents a la distribució de poders dins del federalisme: el model dual i el model cooperatiu.²¹ El model dual suposa atribuir competències diferents a cada nivell de govern, que després estableix i administra les seves pròpies polítiques.

²¹També anomenat integrat. Vegeu Anderson, George. (2008). *Federalisme: una introducció*. George Anderson. Queralt Jiménez, Argelia, trad. II. Caicedo Camacho, Natalia, trad. III. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis autonòmics. Recuperat des de http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/FC_Federalisme.pdf

En canvi, el model integrat o cooperatiu suposa reconèixer moltes competències compartides i els governs de les unitats constituents sovint gestionen polítiques o lleis elaborades al centre.

En el federalisme dual, els governs locals es consideren d'una manera implícita o explícita dins l'òrbita d'autoritat dels governs provincials, com es el cas del Canadà. En aquest marc, els governs dels diferents nivells actuen com a iguals amb autoritat pròpia dins unes àrees de responsabilitat. Generalment la competència està atribuïda exclusivament a un nivell de Govern.

En la pràctica, però, aquest model no aconsegueix una separació neta de competències, perquè molts assumptes tenen una dimensió regional, nacional i, fins tot, internacional; moltes de les diferents responsabilitats dels governs estan interrelacionades.

En totes les constitucions duals hi ha algunes competències concurrents o bé compartides sobre àmbits en els quals els diferents nivells de Govern poden legislar²². I en cas de conflicte la llei federal és la que preval per damunt de la llei dels governs inferiors.

En el segon cas, en el federalisme cooperatiu²³, exemplificat per Alemanya, les responsabilitats de Govern són compartides i, a vegades, superposades en diversos nivells de gestió, cosa que fa que els diferents nivells de Govern siguin tractats com a socis o membres iguals dins la pròpia federació. En aquest cas se cita al Brasil com a exemple²⁴.

Algunes matèries són exclusivament atribuïdes a un nivell de Govern (per exemple: defensa, al Govern central/federal), però la majoria de matèries són concurrents i el Govern central estableix un marc legislatiu que els nivells inferiors de Govern poden complementar, però no contravenir, amb legislació pròpia. En les àrees concurrents poden aprovar polítiques pròpies.

Justament aquest model demana coordinació, participació dels diferents nivells de Govern en la presa de decisions mitjançant algun organisme per fer-ho efectiu (com és el Bundesrat per als Länder, o el que s'esperaria del Senat per a les CA). Aquest és el repte d'aquest model, restringir el detall de l'acció política central a fi de deixar espai per a les lleis i decisions dels nivells subcentrals.

²² Bèlgica o el Canadà tenen poques competències concurrents, mentre que a Austràlia existeix una major concurrència.

²³ A aquest model també, se l'ha anomenat federalisme executiu o administratiu, perquè els principals poders dels diferents nivells de Govern són executius.

²⁴ Per a més informació, vegeu Asensio, Miguel Ángel. *Federalismo fiscal: fundamentos, análisis comparado y el caso argentino*. Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 2000.

En paraules d'Enrique Álvarez Conde²⁵ “aquest tipus de federalisme concedeix una posició de supremacia al Govern central sobre els Governs dels Estats, però això no significa que aquests no participin activament en la presa de decisions”.

Exemple comparat de models duals i models cooperatius

PAÍS	MODEL
El Canadà	Federalisme dualista
Els EUA	Federalisme dualista
El Brasil	Federalisme dualista
Alemanya	Federalisme cooperatiu
Espanya	Federalisme cooperatiu
Àustria	Federalisme cooperatiu
Sud-àfrica	Federalisme cooperatiu

Elaboració pròpia

Ara bé cap federació és d'un sol tipus de model, perquè aquestes consideracions de poders normatius necessiten ser combinades amb acords financers (que veurem en els acords de finançament) dins la federació. El control i la distribució d'ingressos i de despeses és l'element central en la distribució real de poders en una federació.

d. La descentralització o la no-centralització de les competències

L'ambigüitat del terme federalisme ja porta a concebre'l amb una dificultat: la difusió de poder en nom de la llibertat i de la igualtat, i la seva concreció en nom de la unitat.

La descentralització competencial és pròpia dels estats federals, entesa com a descentralització jeràrquica, perquè el federalisme es basa en una matriu de relacions entre els diferents nivells de Govern. una piràmide de poder, com és en el cas d'Espanya. Una piràmide de Govern amb gradacions de poder que flueixen de dalt a baix.

²⁵ Álvarez , Enrique. *Curso de derecho constitucional. Los órganos constitucionales del Estado autonómico*. (Vol. II) 3a ed. Madrid: Tecnos, 2000.

Espanya té un grau elevat de descentralització, entesa com la distribució competencial entre els diferents nivells de Govern. En un sentit ampli, Espanya té aquesta característica.

Aquest marc de distribució de competències entre el Govern federal o central, d'una banda, i dels governs constituents, d'una altra, ja siguin estats (com els EUA, Austràlia, el Brasil), ja siguin províncies (com al Canadà), Länder (a Àustria i Alemanya), cantons (a Suïssa), implica una estructura governamental sobre una base no centralitzada, és a dir, les competències es difonen entre molts centres amb una autoritat garantida no centralitzada. Els sistemes federals clàssics, dels EUA, del Canadà i de Suïssa, tenen aquests sistemes no centralitzats.

En canvi la descentralització implica l'existència d'una autoritat central que pot descentralitzar o recentralitzar quan ho consideri oportú. Com assenyala Elazar, en els règims descentralitzats la difusió del poder és més una qüestió de cortesia que no pas de dret²⁶. Per aquest autor seria més encertat parlar de no-centralització de les competències, perquè no té centres de poder de governs més alts o més baixos que altres, sinó àmbits de presa de decisions i d'acció política més grans o més petits, com seria el model federal matricial que proposa. I dins d'aquest també podem incloure el cas espanyol o italià de l'estat regional o autonòmic.²⁷

Ara bé, el federalisme no és sinònim d'un elevat grau de distribució de competències perquè si fos així, estats com Àustria, que està considerat un Estat federal, el seu nivell de competències distribuïdes entre els estats membres que el componen no és més elevat que el d'Espanya. La descentralització és una qüestió de graus.

De fet, la distribució competencial no implica que totes les CA tinguin les mateixes competències ni les exerceixin de la mateixa manera. No hi ha uniformitat sinó que la desigualtat és part del federalisme, en aquest sentit. Ara bé, el que sí es pot donar és una desigual pressió fiscal sense vulnerar la igualtat de l'article 14 de la CE.

Per aquest motiu, hi ha autors que consideren que el que és important és tenir competències exclusives perquè només així es pot entendre la divisió de la sobirania²⁸. Encara que aquesta tesi

²⁶ Elazar, Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. University, Alabama: University of Alabama Press, 1987.

²⁷ Vegeu també Giménez, Antonio. *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

²⁸ Klaus-Jürgen Nagel. (2009). "Espanya, federal?" *Revista Eines: per a l'esquerra nacional*, 10. [article en línia]. (núm. 10) [6 d'abril de 2015] <<http://www.raco.cat/index.php/Eines/article/view/144232/196001>>.

de sobirania és molt més una característica dels sistemes federals duals, com és el dels EUA, que no dels països europeus, on predomina la idea de subsidiarietat.

Malgrat que hi ha alguns patrons clars en la distribució de competències, els criteris no són exactes, no hi ha cap fórmula per determinar la distribució apropiada a cada nivell de Govern. El principi de subsidiarietat és un mecanisme residual, és a dir, el Govern central ha d'assumir les competències només quan és necessari per aconseguir un objectiu. A la pràctica s'ha demostrat que és de difícil aplicació. A títol d'exemple: la UE no ha sabut delegar a Brussel·les les àrees de defensa i de política exterior, que són les matèries clàssiques del federalisme²⁹.

I malgrat que és cert que les CA tenen competències exclusives, la majoria són compartides o concurrents.³⁰

De fet, en la gran majoria de federacions, la sobirania dels estats membres rau, en major part, en competències residuals, és a dir, allà on les seves constitucions no diu res, no enumera, està en mans dels seus estats membres. Això no és així en el cas espanyol en què sí que són enumerades, tot i que amb el temps les comunitats han anat assolint més espais competencials. Ni tampoc en estats com el Canadà i Alemanya, on de fet estan adjudicades a un nivell o a un altre.

Aquest fet es dona sovint en moltes federacions que comparteixen els diferents nivells de competències, i són els estatuts els que de mica en mica intenten adquirir, blindar camps competencials, en contra de la tendència de coordinació.

Des del punt de vista institucional, i assumida l'existència de diversos nivells de Govern, el federalisme és molt més que un repartiment competencial de funcions i recursos, o si es prefereix, és un acord bàsic per ala prestació i el finançament de certs serveis ens espais territorials d'àmbit i població variables. És a dir, inclou la conciliació entre unitat i diversitat, les formes en que es difon l'autoritat o el poder, i la possibilitat d'exercir autonomia per part dels altres nivells de Govern.

De fet, la formulació clàssica del federalisme fiscal va ser pensada inicialment com un esquema òptim en la prestació de serveis en unitats territorials capaces d'internalitzar costos i beneficis.³¹

²⁹ Per a més informació sobre els principis de subsidiarietat, vegeu Anderson (2008).

³⁰ Compartides significa que cada nivell de Govern té funcions normatives diferents dins d'una matèria, i que les decisions es prenen independentment; concurrents, ambdós nivells de Govern poden elaborar lleis sobre una matèria determinada. Normalment amb primàcia federal en cas de conflicte.

³¹ La moderna teoria del federalisme fiscal s'ha anat impregnant i construint sobre les bases de les propostes de Tiebout i Oates.

I va ser necessari, per economia d'escala, definir les aptituds de cada Govern per complir les diferents funcions. Oates, en el seu enfocament econòmic del federalisme³², comenta que les funcions del sector públic són assegurar un ús eficient dels recursos i establir una distribució equitativa de la renda. Per aquest motiu, cal saber quin nivell de Govern és el millor per dur a terme cada tasca, competència. És a dir, quin nivell de Govern assegura un millor èxit en la resolució de problemes d'assignació, de distribució i d'estabilització.

Si ens trobéssim amb una forma centralitzada de les competències, és a dir, amb una forma unitària de Govern, el Govern central, en absència d'altres nivells de Govern, assumiria totes les funcions i sota la seva responsabilitat. Si en canvi ens troben amb una descentralització de Govern no absoluta perquè seria una anarquia, aquestes funcions haurien de ser distribuïdes o compartides.

Si un Govern central proporciona tots els béns públics, s'espera que hi hagi una tendència cap a la uniformitat en els programes polítics. Per a Oates, però, realment el consum d'un bé públic pot ser diferent segons la preferència del individu, i per tant també pot suposar una diferent pressió fiscal. El punt bàsic de l'eficiència econòmica és tenir en compte les preferències o necessitats dels individus que componen les comunitats, perquè si tothom està obligat a consumir el mateix nivell d'un bé, quan són possibles les variacions en el consum individual, llavors és probable una assignació ineficient dels recursos.

Una forma de Govern descentralitzada oferirà, com assenyala Oates, la perspectiva d'una eficiència econòmica més elevada perquè proporcionarà un conjunt diversificat de diferents béns públics que s'ajustaran més a les preferències dels consumidors. Com ens diu Charles Tiebout, en un sistema de Govern locals un consumidor pot, en certa mesura seleccionar com a lloc de residència una comunitat que proporcioni unes estructures fiscals perfectament adaptades a les seves preferències.

Ara bé, un Govern central pot resoldre millor els problemes d'estabilització i de distribució, però en absència d'altres nivells de Govern poden generar pèrdues de benestar per a/per la uniformitat del seu consum.

El que propugna un federalisme no és ni la descentralització pura ni la centralització d'aquestes funcions, sinó saber quin nivell de Govern és el més adequat per a dur-ho a terme.

Un altre tema important en termes de distribució és la distribució de poder.

³² Oates, Wallace E. *Federalismo Fiscal*. Madrid: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972 (Nuevo Urbanismo; 25)

Totes les federacions tenen normes en la seves constitucions que fan referència a la distribució dels poders. Però hi ha una gran variació entre federacions i no sempre responen al text de la Constitució, sinó també a les decisions dels tribunals.

e. Mecanismes de coordinació i representació

El federalisme fiscal comporta l'existència de múltiples terrenys on el Govern central coincideix amb els governs subcentrals i locals. Per tant, el federalisme suposa diversitat, tensions impossibles, conflictes.

Per exemple, en l'aspecte fiscal, fàcilment podem trobar una situació de superposició d'impostos; és a dir, diferents nivells de Govern graven un mateix fet imposable, és el problema de la doble imposició.

En un país amb un sistema descentralitzat en matèria fiscal es donarà més aquests tipus de conflictes justament per gaudir de més independència financera. Per no ser uniforme l'assignació de despeses i d'ingressos, es generen conflictes entre els diferents nivells de Govern que o bé conflueixen en l'exercici d'una mateixa funció, o bé hi ha desigualtat en la capacitat de realitzar correctament aquella funció per no ser autosuficients. Per tant, per resoldre aquets tipus de conflictes es necessiten mecanismes de coordinació per definir les relacions entre els diferents nivells de Govern, tant a nivell vertical com horitzontal.

En general es parla de diferents sistemes de coordinació intergovernamental:

- Els politicoinstitucional. Aquests tracten de garantir la influència dels governs subcentrals en les decisions federals. En àmbit comparat, aquesta influència és molt elevada a Alemanya, Suïssa i el Canadà. De fet el Bundesrat, càmera alta legislativa del poder central alemany, està formada per representants dels governs subcentrals, pels governs dels Länder.

- Els de coordinació tècnica. Dins d'aquest, es fa una subdivisió que és els mecanisme de coordinació d'ingressos i el de despesa, tant a nivell vertical com horitzontal.

Per tant, el federalisme exigeix permanentment l'acord i la negociació dels diferents nivells de Govern.

f. Autonomia financera

Aquest concepte l'anirem analitzant al llarg del treball en l'epígraf del sistema de finançament i en el del poder tributari, i les transferències d'anivellament. Podem avançar ara que la dependència financera dels governs autonòmics respecte del Govern central és excessiva, malgrat que hi ha hagut un intent d'augmentar la seva autonomia en l'evolució dels sistemes de finançament. Ara bé, encara depenen molt de les transferències del govern central.

V. Espanya és un Estat federal?³³ Arguments a favor i en contra

Arguments a favor	Arguments en contra
Tot el país està organitzat en comunitats autònomes.	Ni la cultura política és federal, ni la societat està organitzada en concordança amb el mapa autonòmic.
L'estat és descentralitzat. Les comunitats autònomes tenen un nivell de competències alt, malgrat que aquestes normalment són concurrents o compartides.	Només hi ha un Estat.
Les comunitats autònomes realitzen una bona part de les despeses de l'Estat en general, però no tenen gaire poder normatiu ni participació en la gestió dels ingressos.	No hi ha cap pacte fundacional. Les comunitats autònomes no prenen part en la redacció de la Constitució, ni tampoc en el procés d'esmenar-la.
Els poders executiu i legislatiu estan doblats, existeixen en els dos nivells.	Les comunitats autònomes no són enumerades a la Constitució.
S'han introduït elements pactistes com ara: la conferència de presidents, les conferències sectorials i les conferències d'assumptes relacionats amb les comunitats europees...	No hi ha una segona cambra de representació autonòmica.
	Les comunitats autònomes no participen en la composició del Tribunal Constitucional,
	Les comunitats autònomes no tenen constitucions, tenen estatuts que són lleis orgàniques del legislador central.
	Les comunitats autònomes no tenen competències residuals.
	les províncies continuen existint i gaudint de protecció constitucional.
	Les comunitats autònomes tenen molt poc poder jurídic.

En aquest quadre hi ha apartats que no analitzaré en aquest treball, però sí que els cinc primers són clarament destacats.

³³ Taula extreta de l'article de Klaus-Jürgen Nagel. (2009). "Espanya, federal?" *Revista Eines: per a l'esquerra nacional*, 10. [article en línia]. (núm. 10) [6 d'abril de 2015] <<http://www.raco.cat/index.php/Eines/article/view/144232/196001>>.

VI. Federalisme fiscal

a. Definició

Kenneth Wheare (2008) va definir el federalisme fiscal com el mètode de dividir els poders públics de manera que els diferents nivells de Govern estiguin cadascun , dins la seva esfera, coordinats i que siguin independents³⁴ , i que s'ha de reconèixer una autonomia pressupostària per a les unitats constituents. El finançament federal és essencial per tal que puguin executar les funcions que li són assignades, però també sap que a la pràctica les seves competències per recaptar ingressos de manera independent són extremadament limitades. En realitat, cada cop es depèn més del Govern central.

Els estudis dels sistemes federals, per a l'economia pública, és conegut com el federalisme fiscal. En la línia del que hem exposat en definir el federalisme com a model polític, aquesta disciplina considera el terme “federal” com el sistema polític que suposa una veritable distribució vertical de la pressa de decisions en àmbit de l'economia pública (sobre els ingressos i les despeses). És més una descentralització o no-centralització intrínseca al concepte federal, que no pas una desconcertació de les competències (que implica únicament delegació).

L'objecte principal d'estudi del federalisme fiscal és el funcionament del sector públic en països amb diferents nivells de Govern, en què cadascun d'ells disposa d'un camp explícitament independent de responsabilitat i d'autoritat.

En paraules de José Manuel Díaz Pulido i Javier Loscos Fernández³⁵, el federalisme fiscal és la teoria que té com a objectiu analitzar els guanys i les pèrdues de benestar provocades per la descentralització de les polítiques públiques. La descentralització de la provisió de serveis de l'Estat del benestar comporta conseqüències des del punt de vista de l'eficiència i l'equitat, que analitzarem en aquest apartat.

³⁴ Wheare, Kenneth C. (2008). *Govern federal. Clàssics del federalisme*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Econòmics, 2008. Recuperat des de http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/CF_GovernF.pdf

³⁵ Díaz, José Manuel, i Loscos, Javier. (2006). La teoría del federalismo fiscal. Dins Cayón, Antonio Miguel, Gimeno, Juan Antonio, i Herrero, Ana. (Consejo Económico y Social de España) *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales* (p. 299).

Com sabem, la teoria clàssica del federalisme fiscal va ser desenvolupada per teòrics com Tiebout (1956) Oates (1972), Musgrave (1959), entre d'altres. Aquests autors utilitzen les eines de l'Economia del benestar per a analitzar les conseqüències de la descentralització en l'eficiència i l'equitat del sistema econòmic.

L'eficiència econòmica es defineix en el sentit de Pareto com la situació en la qual no és possible millorar el benestar d'un individu sense empitjorar el d'algun altre membre de la societat. El model més conegut d'aquesta teoria va ser el formulat per Tiebout el 1956.³⁶ El seu model de mobilitat per reduir costos ha rebut crítiques especialment perquè en països europeus no és possible de dur-lo a terme, a causa dels majors costos de mobilitat entre els estats (fins i tot si parlem d'Espanya, perquè també es troba amb problemes de llengua i cultura), i també perquè com diu Oates (1972) no està pensat tenint en compte un augment de benestar. De fet, quan les necessitats són heterogènies la descentralització és la millor opció, és a dir la descentralització de la provisió de bens públics locals serà més eficient si les preferències entre jurisdiccions són heterogènies.

b. Principis del federalisme fiscal

La teoria del federalisme fiscal demana que es compleixin uns principis econòmics que analitzaré en aquest epígraf i que són: l'autonomia financera, l'equilibri vertical l'equitat horitzontal, la transparència, la coordinació i la lleialtat institucional.

L'autonomia financera. Tots els governs que operen en un estat compost haurien de poder ser autònoms des d'un punt de vista financer, això vol dir que haurien de tenir capacitat per prendre decisions sobre quan, com i en què gasten els seus ingressos. I per una altra banda, sobre quan i com obtenen els ingressos.

Els acords al voltant de com recaptar, compartir i gastar són extremadament importants per al funcionament dels sistemes federals, tant des del punt de vista econòmic com polític.

Aquest fet només és possible si una part dels ingressos provenen de fonts de finançament incondicionades (ja que facilita l'autonomia per la banda de la despesa) i sobretot a través de figures tributàries pròpies (ja que facilita l'autonomia per la banda del ingrés). És a dir, cal que els ingressos dels governs procedixin, en bona mesura, dels tributs que paguen el seus ciutadans. Evidentment, en una època de crisi com l'actual, aquest recursos seran bastant insuficients.

³⁶ Es coneix com el model de *botar con los pies*.

Sobre aquests tributs és necessari que els governs subcentrals tinguin una certa capacitat normativa (legislativa) així com de gestió i d'administració. Només d'aquesta manera els governs subcentrals podran ser fiscalment autònoms i, en conseqüència, no dependrien dels ingressos que, en forma de subvencions, hagin de rebre d'altres administracions. Evidentment la competència normativa de les CA és molt minsa.

L'autonomia financera contribueix a fer responsables els governs, atès que han de retre comptes al ciutadà, i com més capacitat de decisió tinguin els governs subcentrals sobre l'obtenció dels seus ingressos més autonomia fiscal tindran, encara que no vol dir que siguin eficients.

L'equilibri vertical. Hi ha una equitat vertical quan els diferents nivells de Govern disposen del mateix grau de cobertura de les seves necessitats de despesa. És a dir, hi haurà una equitat vertical quan es garanteixi la suficiència de recursos dels diferents nivells de Govern(central/subcentral/local).

Això significa, a títol d'exemple, que si s'ha decidit que competències com la sanitat o l'educació o els serveis socials estiguin en mans del nivell subcentral de govern, caldrà descentralitzar un volum molt important de recursos. Si no fos així s'infravaloraria el cost de les principals partides de despesa que configura l'Estat del benestar.

Si amb els tributs que s'ha atorgat a cada nivell de Govern hi ha desequilibri vertical, és a dir, si un nivell de Govern disposa de més recursos tributaris dels necessaris (generalment el central) per cobrir els serveis i els altres no en tenen prou, cal resoldre aquesta situació i generalment es en forma de transferències incondicionades.

Si el Govern central disposa d'un volum de recursos superiors a les seves necessitats de despesa, haurà de transferir-ne en forma de transferències als governs subcentrals.

En aquest punt podem concloure que la fórmula per satisfer el principi d'equitat vertical es fa mitjançant una cistella tributària i una subvenció incondicionada.

L'equitat horitzontal. Hi ha equitat horitzontal quan els governs que formen part d'un mateix nivell (entre CA, per exemple) disposen d'un volum igual o similar de recursos per fer front les seves responsabilitats de despesa i demanen als ciutadans el mateix esforç fiscal.

Per tant, consisteix a assegurar que tots els governs que tenen un mateix sostre competencial tinguin els mateixos recursos (el terme emprat és "similar") per unitat de necessitats, sigui quina sigui la seva capacitat fiscal potencial.

Veurem que les subvencions d'anivellament és el mecanisme per garantir el compliment d'aquest principi, però també és un mecanisme que pot generar situacions de desigualtat i de

sobreanivellament. De fet, veurem que hi ha CA “més pobres” que altres i, per tant, amb menys recursos que altres, i el que s'intenta evitar és que prestin serveis amb menys qualitat o que hagin de fer un esforç fiscal més elevat.

Justament pel fet de ser un mecanisme d'equilibri entre “iguals” o amb la pretensió d'igualtat entre diferents, està relacionat amb el principi de solidaritat, que serà analitzat més endavant.

En teoria, aquestes subvencions anivelladores han de fer possible l'autonomia financera i l'equitat. I dic en teoria, perquè veurem que generen un pèrdua de *statu quo* de les CA “riques”, perquè perden recursos i fins i tot acabaven per sota de la mitjana.

La transparència, la coordinació i la lleialtat institucional. Els models de finançament, que veurem tot seguit, han de servir al ciutadans per incentivar el rendiment de comptes. És important tenir-ne informació, saber el que paguen els ciutadans a cada nivell de Govern per tal de valorar si els serveis que reben a canvi són ajustats. Models de finançament pocs transparents inviten a conductes de malbaratament i d'il·lusió fiscal.

Alhora calen mecanismes de coordinació entre governs, tant vertical com horitzontal, i lleialtat institucional entre ells.

VII. El finançament autonòmic. La suficiència financera³⁷

“Els acords al voltant de com recaptar, compartir i gastar els diners són extremadament importants, tant des del punt de vista econòmic com polític, per al funcionament dels sistemes federals”

Anderson (2008)

El paper dels estatuts d'autonomia de les comunitat autònomes en la concreció de recursos i competències financeres de les comunitats de règim comú s'ha convertit en un tema de debat

³⁷ Per a una informació més extensa vegeu Antonio Miguel, Gimeno, Juan Antonio, i Herrero, Ana. *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*. Consejo Económico y Social de España, 2006.

polític. De fet, no és estrany que els estatuts d'autonomia contemplin en capítols o seccions aspectes sobre finançament.

Com ja hem comentat, un dels problemes del finançament de les CA ha estat la seva poca estabilitat. S'han anat adoptant diferents models, acords quinquennals, des de l'any 1986. La qual cosa ha generat que no es pugui parlar d'un únic model de totes les competències assumides per les CA que existien fins l'any 2002 o millor dit coexistien tres mecanismes diferents de finançament: un sistema de finançament per sanitat; un pels servicis socials i un de general per a totes aquelles competències diferents a les anteriors.

Al llarg de la vida de tot aquest sistema de finançament, es pot parlar de diferents etapes evolutives:

L'etapa del cost efectiu (1986). Període caracteritzat per un procés de transferència de competències i serveis a les CA.

L'etapa de l'autonomia de la despesa (de 1987 a 1996). La principal novetat d'aquesta etapa és el percentatge de participació en els ingressos de l'Estat que es negocià i fixà a l'inici de cada quinquenni, no anualment. En aquest període predominen els recursos transferits per l'Administració central.

L'etapa de l'autonomia de l'ingrés (1987 a 1996). En aquesta etapa s'adopten mesures dirigides a augmentar el grau d'autonomia i la coresponsabilitat fiscal de les CA. S'amplien els mecanismes de descentralització per la via dels ingressos mitjançant la cessió dels impostos amb capacitat normativa per a les CA, especialment l'IRPF, però, va ser a partir de l'any 1997.

Els elements fonamentals que han caracteritzat l'evolució d'aquest procés i conèixer quines han estat les competències i recursos que en cada moment s'han anat transferint a les CA és el que veurem a continuació.

Període transitori (1980-1986)

En aquest període se cedeixen ràpidament les competències. És una etapa de gran descentralització de distribució competencial. La principal font de finançament és el mecanisme de participació en els ingressos tributaris de l'Estat, seguit de la recaptació dels tributs cedits (patrimoni, successions, transmissions patrimonials, impost sobre el luxe...) i les dotacions del Fons de Compensació Interterritorial (FCI)³⁸. L'any 1986 desapareix l'impost sobre el luxe.

El quinquenni(1987-1991)

Els fons de finançament en aquest període són els mateixos, encara que es van introduir certes modificacions importants.

La primera és l'entrada en vigor de l'IVA i la disminució de la recaptació dels tributs cedits (en desaparèixer l'impost sobre el luxe). Una segona novetat és que se cedeix l'impost de transmissions patrimonials i els actes jurídics documentats. I per últim, l'any 90 disminueixen els criteris de distribució del FCI, amb el fi d'afavorir la seva adaptació a la legislació dels fons estructurals de la UE. El que generava era la restricció a l'accés de les CA amb menor nivell de desenvolupament.

El quinquenni (1992-1996)

En aquesta etapa es pretenen aconseguir sostres competencials similars entre les CA i garantir el principi de solidaritat. La novetat més rellevant fou l'establiment d'una participació en l'IRPF del 15% de la quota líquida ingressada pels contribuents. També es van establir regles per a la coordinació de l'endeutament de l'Estat i de les CA, en ser aprovat l'escenari de consolidació pressupostària.

El quinquenni (1997-2001)

Com hem anat veient, el finançament de les CA ha anat descansant sobre tres pilars: els tributs cedits, les transferències de l'Estat i l'endeutament.

La reforma de 1997 se sustentava en la idea que el finançament descansa en els tributs cedits amb l'objectiu bàsic d'incrementar la denominada coresponsabilitat fiscal. Atorgant capacitat normativa a les CA sobre els tributs cedits³⁹ i estenent l'àmbit de cessió dels tributs a l'IRPF. Aquest és el tret més important del model, l'increment notable d'autonomia tributària per a les CA per la via de la cessió parcial de l'IRPF que es va acompanyar de competències normatives en matèria de tarifes i deduccions.

³⁸ En l'actualitat es tracta de dos fons: el de compensació i el complementari.

³⁹ Aquests són IRPF, IP, ISD, ITP i AJD, i tributs sobre el joc.

Cal destacar que aquest model tenia caràcter voluntari per a les CA, és a dir, només era d'aplicació per aquelles CA que el van acceptar (no ho van fer Andalusia, Castella - la Manxa i Extremadura).

Anys(2002-2008)

Aquest nou sistema entra en vigor l'any 2002 i és acceptat per totes les autonomies, la qual cosa suposà una **millora quant a la coresponsabilitat** fiscal de les CA, que van veure augmentat el catàleg d'impostos cedits i la capacitat normativa conferida en alguns d'ells.

El terme **de coresponsabilitat fiscal** no ha estat definit ni pel Dret positiu espanyol ni per la doctrina. De fet, justament en la reforma de l'IRPF el va fer servir el Ministeri d'Economia i Hisenda per a referir-se a la connexió que ha d'existir entre els recursos amb els quals les CA compten per al finançament de la seva despesa i la recaptació obtinguda al seu territori (per mitjà dels impostos).

En la pràctica, aquest principi pretén que els governs autonòmics no desvinculin les seves polítiques de despesa de la recaptació produïda en el seu territori i que responguin davant l'electorat de la càrrega fiscal suportada pels contribuents per finançar la despesa autonòmica. Pera aconseguir-ho es va concedir capacitat normativa a les CA a partir de l'1 de gener de 1997.

Respecte als tributs cedits, les mesures que es van adoptar van ser les següents:

- a. Es van ampliar considerablement les potestats normatives sobre tributs ja cedits i sobre l'IRPF autonòmic. El percentatge es va aplicar al 33% (enlloc del 30% que ocupava) amb competències normatives en matèria de tarifes i deduccions sobre la participació total.
- b. Es va ampliar el nombre d'impostos cedits sobretot indirectes. En concret, es va cedir un 35% de l'IVA, el 40% de l'IIIEE, i el 100% dels Impostos especials i els mitjans de transport. I es va crear el de les vendes d'hidrocarburs.

En aquest període també es va incrementar la competència en sanitat.

Un altre canvi important va ser la reforma del FCI que va passar a estar integrat per dos fons: el de compensació i el complementari.

Es crea el fons de suficiència com a mecanisme per cobrir les diferències entre les necessitats de despesa de cada CA i la seva capacitat fiscal, i garantir a aquestes la prestació de tots els serveis públics assumits en condicions equivalents, similars, amb independència de la seva capacitat per obtenir recursos tributaris.

Aquest models de finançament segueixen una línia de perpetuar les desigualtats entre CA en termes de suficiència financera, perquè els problemes de les diferències territorials i de renda entre les CA han anat persistint en els models de finançament i en els successius models de finançament que han intentat mantenir l' statu quo de les diferents autonomies.

El finançament per càpita de les autonomies van anar creixent fins al 2007, però a partir d'aquest punt decreix a conseqüència de la crisi.

Aquest règim comú de finançament autonòmic que s'aplica a les comunitats no forals, no estableix diferències en funció a la via d'accés a les autonomies, a diferència del que succeeix amb les competències de despesa. A més competències més necessitats de despesa, i ja hem vist que el ritme que les CA han anat assolint competències és diferent.

I malgrat que el finançament autonòmic ha concorregut en diferents etapes, no hi ha hagut mai una ruptura radical⁴⁰ entre un model i l'altre, i no es pot dir que el sistema hagi tingut estabilitat financera, ni tan sols amb la clàusula de salvaguarda que cap CA rep menys recursos que en el model anterior.

De fet aquests models s'han abordat des de la perspectiva de la suficiència sense tenir en compte qüestions com l'autonomia tributària i l'anivellament horitzontal.

Des del punt de vista de l'autonomia tributària, la capacitat normativa de les CA ha estat escassa fins a l'any 1997, però malgrat tot, la Hisenda autonòmica encara és molt dependent de les transferències del Govern central, per tant, el grau d'autonomia financera és baix.

Des de la perspectiva de la suficiència, els acords del quinquenni dels anys 1987 al 2001 establien un sistema basat en l'equilibri financer entre les necessitats de despesa i els recursos assignats a les CA, en termes generals aquest apunt també s'ha inclòs al model del 2002.

Respecte a l'anivellament horitzontal, parteix de la base que el nivell de serveis proporcionats per l'Estat en el moment de les transferències era igual en tot el territori nacional, aspecte aquest que és llargament discutible, i també es basava en la presumpció que el cost efectiu es podia valorar igual en tots els casos.

En conclusió, els models de finançament de les CA han estat un traspàs de competències progressiu, gradual, i no és fins a l'any 2002 que totes arriben al mateix nivell. Ja hem comentat que aquesta és una nota de federalisme asimètric.

⁴⁰ Giménez, Antonio (2002). La financiación autonómica. *Federalismo fiscal. Teoría y práctica* (p. 356). Valencia: Tirant lo Blanch

El finançament autonòmic sempre s'ha emprès des del punt de vista que l'Estat transfereix serveis i simultàniament cedeix el recursos necessaris per cobrir les despeses per al seu bon funcionament, al mateix nivell que en el moment de la cessió i per a totes les CA. Ara bé, si aquestes volen prestar nous serveis han de finançar-los amb els seus propis tributs. Cistella tributària que analitzarem tot seguit.

L'únic que s'ha tractat en les diferents etapes ha estat la composició interna dels grups d'ingressos no financers i les seves capacitats normatives.

Destaquem també l'escassa autonomia financera, tant des del punt de vista dels tributs propis com dels cedits (tenien escassa competència normativa), però s'ha anat incrementant amb els posteriors models de finançament. Una altra cosa és que les CA hagin pogut aprofitar aquesta millora.

La doctrina és unànime a l'hora de qualificar el sistema de finançament autonòmic com un híbrid entre el sistema d'unió, en què un sol nivell de Govern exerceix la recaptació de tots els ingressos públics i després els distribueix, i el de separació, en què cada nivell de Govern ha de proveir-se dels recursos necessaris per a l'exercici de les seves competències. Justament perquè és un sistema obert que ha generat tants de canvis evolutius.

El nou model de finançament (2009)

Malgrat que no tenim dades d'aquest model corresponents al repartiment de recursos i les diferències que comporta entre CA, sí que podem fer un breu resum per saber quins canvis s'han produït.

El Consell de Política Fiscal i Financera va acordar un nou model de finançament per a les CA el 15 de juliol de 2009, que venia a substituir l'anterior i la LO 3/2009 adapta la LOFCA al mateix.

Aquest nou model arranca justament amb l'aprovació, l'any 2006, del nou Estatut d'autonomia de Catalunya (també s'aprovaren els d'Andalusia i Balears, entre d'altres), però justament el model de finançament de Catalunya és el que va liderar les negociacions del nou sistema de finançament i que n'ha influït en el disseny.

El nou sistema de finançament incrementa la responsabilitat fiscal de les CA. Els percentatges de participació autonòmics en els grans tributs estatals augmenten:

L'IRPF: passa del 33% al 50%.

L'IVA: passa del 35% al 50%.

Els impostos Especials: passen del 40% al 58%.

A més a més, les CA tenen més marge per incidir sobre elements essencials en la regulació de l'IRPF: s'amplia la capacitat sobre la regulació del mínim personal i familiar, i l'escala de gravamen de la base general.

Tot això, evidentment, reverteix en una major autonomia tributària.

Aquest augment de responsabilitat està més en la línia del que passa en altres països federals; no obstant això, queden matèries en les qual caldria millorar, com per exemple estudiar la possibilitat que l'Estat cedeixi capacitat normativa sobre la fase minorista de l'IVA a les CA sense que això entri en conflicte amb la normativa europea, i també que les CA puguin participar més en la gestió tributària dels tributs cedits.

Equitat horitzontal i anivellament fiscal. Respecte a aquest punt amb el nou model de finançament els ingressos de les CA provindran de tres blocs bàsics:

- El fons de garantia dels serveis públics fonamentals: aquest és un sistema d'anivellament tant vertical com horitzontal, ja que es dota d'aportacions de l'Estat i de les CA. L'anivellament del fons és total perquè totes les CA podrien disposar dels mateixos recursos per habitant ajustat per fer front als serveis essencials de l'Estat del benestar. Es forma amb el 75% dels recursos tributaris autonòmics més un aportació de l'Estat, i es reparteix entre les CA. De fet, el fons de garantia de cada CA és la diferència entre les seves necessitats de despesa i el 75% dels seus ingressos tributaris normatius (o capacitat fiscal).

- El segon bloc el constitueixen el 25% restant dels ingressos tributaris, és a dir, el 25% del impostos recaptats per cada comunitat que reverteix en la seva cistella i que no s'anivella. Per tant, tenim una anivellació parcial.

- El fons de suficiència global i el fons de convergència: el primer garanteix l'estatu quo de les CA respecte de l'anterior model. El fons de convergència està format pel fons de competitivitat, que té com a objectiu compensar totes les CA que actualment tenen un finançament per càpita per sota de la mitjana o inferior a la seva capacitat fiscal, i el fons de cooperació, que es reparteix entre CA que tinguin menys riquesa o hagin perdut població.

Podem concloure, doncs, que un 75% dels ingressos tributaris es reparteixen equitativament i que el 25% restant no, perquè va a parar directament a les arques autonòmiques, de la qual cosa es beneficia el contribuent pel seu esforç fiscal.

VIII. El poder tributari

“El poder tributari és sens dubte una autoritat concurrent i coigual en els Estats Units i en els Estats individuals”

Alexander Hamilton. *The federalist*

Un dels principis unànimement acceptats en la literatura del federalisme fiscal és que la distribució del poder tributari sigui necessàriament posterior al repartiment competencial en matèria de despesa.

Si s'ha decidit descentralitzar determinades competències als govern subcentrals (sanitat, educació, serveis socials, etc.) caldrà descentralitzar, també, determinades fonts d'ingressos. És a dir, el repartiment de responsabilitats de despesa entre diferents nivells de govern comporta, òbviament, el repartiment d'ingressos.

De fet, és lògic que l'atribució de potestats tributàries sigui proporcional amb la capacitat competencial. D'aquesta manera s'intenta un equilibri entre la capacitat d'ingrés i la capacitat de despesa.⁴¹

En paraules de Wheare (2008), “el conjunt de distribució competencial que fa la constitució està subordinat a les competències fiscals del govern federal.”⁴²

Així mateix hi altres principis elementals que ha complir tot sistema tributari i que el repartiment competencial ha de seguir, com són els de justícia i equitat, no-confiscatorietat, per anomenar-ne uns quants.

Els defensors que Espanya és un Estat federal podrien al·legar que cada cop més les CA tenen més poder tributari perquè cada cop més realitzen una part força elevada de la despesa pública,

⁴¹ És l'anomenat principi d'equivalència.

⁴² Wheare, Kenneth C. (2008). *Govern federal. Clàssics del federalisme*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Econòmics, 2008. Recuperat des de http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/CF_GovernF.pdf

fins i tot de quotes superiors a les que poden gastar estats membres de nombroses federacions reconegudes. hi ha una certa autonomia política i tributària.

Ara bé, quin és el poder tributari de les CA? Sempre ens referim a les de règim comú.

Com hem pogut veure, la configuració de l'Estat de les autonomies ha estat una de les fites més importants que ha experimentat el nostre país des de l'aprovació de la CE de 1978. Des que les CA van aparèixer aquell mateix any han anat consolidant-se al llarg de tres dècades, encara que a ritmes diferents. Lògicament, l'exercici efectiu de les competències assumides demanava dotar a les CA d'uns recursos financers que els permès actuar. D'aquí la necessitat d'establir un sistema de finançament autonòmic. Com hem vist, una de les característiques principals del model de finançament de les CA ha estat la seva falta d'estabilitat. Des de l'inici del procés de descentralització, s'han assajat successius models per a les CA de règim comú. I des de l'origen del finançament autonòmic hi ha hagut grans diferències en el finançament de les CA que cap model ha sabut corregir.⁴³

Un sistema de finançament descentralitzat hauria de complir dues exigències: en primer lloc, hauria de proporcionar als diferents nivells de govern amb suficient marge d'autonomia financera; i en segon lloc, hauria de permetre el grau de redistribució interterritorial desitjat per dotar el sistema de cohesió. Ambdós aspectes, autonomia i solidaritat, els analitzem tot seguit.

Una de les queixes de les CA ha estat que el sistema de finançament no proporciona recursos suficients a les hisendes subcentrals, una crítica no tan dirigida a l'autonomia, sinó a la insuficiència de recursos que la Hisenda central transfereix per fer front a les seves obligacions.

L'article 15 de la LOFCA diu que l'Estat ha de garantir, a tot el territori espanyol, el nivell mínim de serveis públics fonamentals de la seva competència (com són l'educació i la sanitat). I afegeix que si una CA no arriba als mínims, l'Estat n'establirà, per aquella comunitat, una assignació complementària, d'acord amb el que disposa l'article 158 de la CE. Però aquest nivell mínim no el sabem i, per tant, resulta molt difícil de saber quins són els recursos suficients que ha de proporcionar el sistema a cada CA. La qual cosa porta a pensar que si una CA vol ampliar o millorar el nivell d'aquests serveis, ho haurà de fer a càrrec dels seus propis recursos, és a dir, generant un esforç fiscal més elevat per part dels seus ciutadans.

⁴³ López, Estefanía. (2012) Suficiencia financiera de las CCAA de régimen común en el período 1986-2008. Dins *Manual de Hacienda Pública Territorial: un enfoque multidisciplinar* (p. 103). Aranzadi 2012.

Per imperatiu constitucional, les CA “gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejercicio de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles” (art. 156 CE).

L'autonomia financera de les CA té dues vessants: l'autonomia en matèria de l'ingrés i en matèria de despesa.

L'autonomia financera és un concepte imprecís, indeterminat⁴⁴. Alguns autors la defineixen com un poder asimètric: “asimetría predecible tanto de la potestad del gasto en la relación con la potestad del ingreso, como de la potestad del gasto estatal en relación a la potestad de gasto autonómica”⁴⁵

Amb aquests termes el que es pretén dir és que el poder autonòmic aplicat als ingressos i a la despesa pública té un contingut heterogeni, no uniforme. Sens dubte la facultat de gastar no està vinculada a la de ingressar: la despesa queda subjecte a la Llei anual pressupostària i la dels ingressos a les lleis pròpies de cada tribut.

El grau d'autonomia financera es definirà per mitjà de la capacitat de decisió sobre l'ingrés i la despesa. Quan es pot considerar que una hisenda té cert grau d'autonomia?

La potestats de despesa en els Ens públics constitueix una manifestació de l'autonomia financera i també de la seva autonomia política. Ara bé, la descentralització de la despesa implica autonomia política? Que hi hagi descentralització de la despesa no implica autonomia, només indica quin nivell de Govern fa la despesa, no diu si actua com a executor o no. Si actua només com a braç executor d'un altre nivell de Govern hi ha descentralització de despesa, però no política. Hi ha autonomia quan dels diners, se'n pot decidir què fer i què es vol. En l'aspecte local, els municipis, les àrees metropolitanes, les diputacions, etc. tenen poca autonomia en els ingressos i en canvi el reducte d'autonomia local està centrada en la despesa.

L'autonomia financera de les CA, que reconeix l'art 156 de la CE, comporta la possibilitat de decidir lliurement sobre el destí de la despesa autonòmica. Una capacitat per decidir l'estructura de la despesa i el nivell de prestació dels serveis segons les competències que hagin assumit. Per fer-ho possible cal doncs l'atribució de competències en matèria de despesa a diferents Ens públics atribuïda normativament i el seu exercici ha de tenir l'extensió i límits que previstos a les normes. Per tant és la norma la que atribueix el poder financer. En matèria de despesa les CA

⁴⁴ Casana, Fernando. *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto público*. 1ª ed. Navarra: Aranzadi, SA, 2009.

⁴⁵ Ramallo Massanet, J. “La asimetría del poder tributario y del poder del gasto de las Comunidades Autónomas”. *Revista española de Derecho Constitucional*, núm.39, (septiembre-diciembre, 1993): 45-46. Recuperat des de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79492>

tenen autonomia plena. Per tant, respectant els principis generals de la LOFCA (1.1 i 21) les CA poden pressupostar gastar sotmetent-se a les seves pròpies normes. La potestat de despesa no és originària de l'Estat (sí, en canvi, la de la potestat tributària, article 133 de la CE).

El TC ha senyalat en la sentència STC 289/2000, de 30 de novembre, fonament tercer, que “cuando la Constitución reconoce a la Comunidades Autónomas en sus art. 137 y 156 autonomía para la gestión de sus respectivos intereses se está refiriendo tanto a la autonomía política como a la financiera” per tant, sense autonomia financera no existirien les CA. Aquesta sentència considera l'autonomia financera “como un instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política”.

Quant al principi d'igualtat en la despesa entre les CA no exigeix uniformitat, és a dir, el principi d'igualtat no implica que totes les CA hagin d'exercir les seves competències de la mateixa manera. Si no existís diversitat en l'elecció de la despesa no hi hauria autonomia en aquest vessant. Per tant, les decisions que puguin prendre les diferents CA pel que fa a la despesa lògicament por generar desigualtats entre els ciutadans en relació amb els serveis que rebi. El que demana la igualtat és que els serveis bàsics siguin similars en tot l'Estat.

Autonomia respecte dels ingressos: un ens té poder de decisió sobre quins recursos utilitza i en quina mesura els utilitza. No li vénen prefixats i té marge de decisió política sobre els ingressos. De fet, els municipis tenen un marge, encara que reduït (tenen tres tributs obligatoris), però pel principi de legalitat no poden regular per llei els trets essencials dels impostos (el tipus de gravamen és un exemple del seu marge de decisió).

El Tribunal Constitucional en la STC 13/1992, afirma que les CA disposen d'autonomia financera en la mesura que poden escollir i realitzar els seus propis objectius polítics, administratius, socials o econòmics i amb independència de quines hagin estat les fonts d'ingrés que nodreixen els seus pressupostos.

D'aquesta manera, l'autonomia financera presenta dos vessants: el de la despesa i el de l'ingrés.

La llibertat de les CA amb relació a la despesa és força àmplia, ja que poden distribuir-la lliurement, encara que solament per satisfer les competències materials que li corresponguin (principi d'instrumentalitat). Ara bé, perquè aquesta autonomia amb relació a la despesa existeixi, és necessari que els ingressos siguin suficients (suficients ingressos per la despesa que ha de fer) i, evidentment, que les comunitats autònomes tinguin potestat per configurar els seus propis ingressos i un percentatge significatiu dels impostos cedits; que no depenguin de les transferències de l'Estat.

L'exercici d'aquesta autonomia per part de les comunitat autònomes està subjecte a límits que provenen de l'art. 31 de la CE: capacitat, generalitat, igualtat, justícia, progressivitat, no-confiscatorietat i reserva de llei. Límits aplicables al sistema tributari autonòmic procedents de la CE i de la LOFCA; és a dir, als principis d'instrumentalitat, de suficiència financera, de solidaritat, de coordinació amb la Hisenda estatal, de la igualtat, de la neutralitat i de la territorialitat.

Hem de partir de la premissa que el poder financer no pot alterar el repartiment competencial. El poder de la despesa no pot exercir-se sobre matèries a les quals no tinguin competències les CA, o que estiguin reservades a l'Estat (per exemple, defensa). Per tant, la falta de competència material és el primer límit a l'exercici del poder tributari de les CA.

De l'art. 156.1 de la CE, se'n deriva aquest contingut: el principi d'instrumentalitat, que consisteix en la vinculació expressa entre les competències en matèria financera i les competències materials de les CA.

Però una conseqüència d'aquesta vinculació també comporta que l'autonomia i la suficiència financera formin part del seu àmbit de competències. Les competències condicionaran el volum de la despesa de les CA i, per tant, dependrà d'aquest factor per determinar la suficiència o insuficiència de les CA. Ara bé, aquesta suficiència com s'aconsegueix? Doncs amb els recursos propis, tributs propis i cedit, però també amb recursos procedents de l'Estat, com són les transferències. A vegades, justament pel principi de solidaritat, la suficiència financera es veu alterada, així com amb els mecanismes d'anivellament.

La suficiència financera es troba regulada expressament en l'art 2.1 de la LOFCA: "La actividad financiera de las comunidades autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a los siguientes principios: [...] d) la suficiencia de los recursos para el ejercicio de las competencias propias de las CA.". Així mateix, l'art 13.1 de la LOFCA assenyala la participació de les CA en els ingressos de l'Estat (evidentment de manera proporcional a la seva suficiència) per mitjà del fons de suficiència (que es pot revisar, tal com vam veure, quinquennalment i que ara té una voluntat duradora, estable i permanent), i que només es podria revisar per traspàs de més competències (ja hem cita a l'inici del treball que les CA van assumint a ritmes diferents més o menys competències) i per cessió de nous tributs.

El principi de solidaritat interterritorial, constitueix la clau de volta del federalisme i del federalisme fiscal, perquè és l'impacte directe de l'ordenació territorial. De fet, és el contrapès

del principi d'autonomia financera.⁴⁶:equilibri econòmic just entre els territoris, unitat de la nació espanyola.

Aquesta solidaritat ha de manifestar-se en diferents nivells: tant a nivell horitzontal (entre mateixos nivells de Govern), com en el vertical (entre nivell central i nivells inferiors de Govern)i, fins i tot, a nivell intern (dins el territori de les CA).

Aquest principi està íntimament lligat a la lleialtat institucional, una lleialtat que hem dit que és necessària en el federalisme.⁴⁷ I al qual es refereix el sistema de finançament autonòmic. Aquest principi de solidaritat es reitera a la LOFCA en els articles 2 i 19.2. “En el ejercicio de las competencias normativas a que se refiere el párrafo anterior, las Comunidades Autónomas observarán el principio de solidaridad”.

Es tracte d'un principi que deriva directament de la CE. El TC la definit en la STC 18/1982, fonament quart, com un “recíproco apoyo y mutua lealtad”

La solidaritat suposa, com exposa el TC STC 64/1990, de 5 d'abril de 1990, fonament setè, “las elecciones de gasto efectuadas por las CA deben tener en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses”. D'aquesta manera, i seguint la doctrina constitucional, “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones [...] lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas. Siendo un factor de equilibrio.” (STC 25/1981, de 15 de juliol de 1981).

Principi de coordinació. Calen fórmules de cooperació, de participació i de coordinació per evitar fenòmens com la doble imposició entre els tributs dels diferents ens públics. Aquesta coordinació que s'ha de donar entre la Hisenda de l'Estat i l'autonòmica també s'ha de realitzar en l'àmbit local i comunitari. Generalment aquests problemes es responen per mitjà de les lleis d'harmonització (art. 150.3 CE). L'article 2 de la LOFCA ja fa menció a aquest fet, proclamant que l'activitat financera de les CA s'exercirà en coordinació amb la Hisenda de l'Estat. Amb la garantia de l'equilibri econòmic i la solidaritat de les regions i nacionalitats.

Un dels instruments per aconseguir-ho és amb la creació del Consell de Política Fiscal i Financera de les CA, com a institució per a la negociació de tots els aspectes relacionats amb el finançament autonòmic. Aquest principi de coordinació és important perquè les CA poden

⁴⁶Art. 2, 138, 156 i 158 de la CE

⁴⁷En aquest sentit ja ho menciona Elazar (1987).

exercir tant competències de gestió, de liquidació, de recaptació, d'inspecció i de revisió, i fins i tot normativa sobre tributs.

Ara bé, les prestacions públiques han de ser idèntiques entre CA? És a dir, les càrregues fiscals, la pressió fiscal han de ser les mateixes? De fet, hi ha d'haver lliure competència (que és un dels principis fonamentals de la UE) i la càrrega fiscal no és un obstacle a la llibertat de circulació i a l'elecció de la residència. En aquest sentit la CE és clarament taxativa en la seva prohibició. De fet, seran inconstitucionals les mesures estabilitzadores, i per tant contràries al principi de neutralitat, que persegueixin un finalitat contrària al fi que marca el text constitucional. S'ha de permetre i no obstaculitzar la lliure circulació de persones, béns i serveis.

A més a més, el poder tributari autonòmic té el límit propi del seu àmbit territorial. En aquest sentit l'art. 157 de la CE ja deixa clar que les CA "no pueden tomar medidas tributarias sobre los bienes situados fuera de su territorio", d'acord amb el principi de territorialitat. La LOFCA també prohibeix aquesta exportació fiscal (art. 9).

La distribució competencial en matèria tributària ha patit un enorme centralisme (a diferència d'Alemanya que distingeix els impostos de la federació). De fet, és propi de la nostra història, perquè l'any 1978, a excepció de l'àmbit local que reglamentaven alguns tributs, tots es trobaven legislats a nivell central. El motiu és senzill, les comunitat autònomes encara no existien. D'aquesta manera la CE deixava per a normes futures, en aquest cas la LOFCA, la regulació d'aquesta matèria i la concreció de l'autonomia tributària de les CA. És en l'article 6⁴⁸ d'aquesta llei que es resol aquest conflicte, dient que les CA podran establir i exigir els seus propis tributs. Amb la limitació de la doble imposició.

Respecte a les corporacions locals, les CA podran establir tributs sobre matèries reservades a aquestes sempre que siguin compensades (art 6.3 LOFCA). Com veiem, la distribució en matèria financera es basa en una descentralització o no-centralització, però també en una possible pèrdua respecte del nivell més baix vers el nivell subcentral.

És curiós observar que el Govern central, que no permet la intromissió en el seu espai fiscal per tributs autonòmics, sí que permet que les autonomies incideixin en l'esfera local. En canvi, l'Estat sí que pot establir tributs sobre fet imposable ja gravats per les CA que, evidentment, haurà de compensar (art 6.4 LOFCA).

⁴⁸Derivació de l'art. 133.2 CE

Com és lògic, aquesta potestat suposa una disminució dels ingressos de les CA (com ha estat la pèrdua dels tributs sobre dipòsits bancaris). Per tant, l'estat pot envair l'autonomia tributària de les CA, ja feble de per si.

a. Sistema d'ingressos i recursos de les CA

Existeixen principis per a l'atribució eficaç entre governs de les competències per a la captació d'ingressos dins de les federacions. A la pràctica, tanmateix, hi ha grans variacions, en bona mesura perquè els acords constitucionals, la història de captació d'ingressos, i la cultura política dels països poden ser molt diferents.

L'art 133.2 de la CE estableix que “ las CA y la corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la constitución y las leyes”. En el seu **paràgraf 1r**, qualifica el poder tributari de l'Estat com a originari enfront de les CA, que seria derivat; ara bé, cal matisar-ho, perquè de poder tributari només n'hi ha un, que deriva de la CE. A més a més, sembla que equipari el poder tributari d'aquestes amb les dels govern locals.

Però la diferència entre el poder tributari de les CA i el del ens locals no és d'origen, sinó de límits en l'exercici d'aquest poder: l'estat està limitat per la CE; el poder tributari de les CA estarà sotmès a la CE i a les lleis estatals que regulen el seu exercici, i respecte als ens locals succeeix el mateix que a les CA, a diferència que aquelles gaudeixen de potestat legislativa i aquets, no.

L'article 4 de la LOFCA, que la seva modificació provés de la LO 3/2009 de 18 de desembre , desenvolupa l'enumeració dels recursos de les hisendes autonòmiques:

“Uno. De conformidad con el apartado 1 del artículo 157 de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Los ingresos procedentes de su 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 pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.

f) Las participaciones 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 en el ámbito de su competencia.

i) Sus propios precios públicos.

Dos. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

a) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.

b) Las transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución.”

Cal complementar aquesta definició amb el que enumerin els seus respectius estatuts d'autonomia.

El sistema d'ingressos de les CA (de recursos) esta constituït bàsicament per una cistella tributària composta per:

- Els impostos cedits, totalment o parcialment. Íntimament lligat al principi de suficiència.
- Els impostos propis, les taxes i la CE, que constitueixen la manifestació més genuïna de l'autonomia de les CA en matèria fiscal.
- Les transferències, que són les assignacions que es troben en el bloc de la solidaritat.

El funcionament del finançament públic, l'assignació de recursos als diferents nivells de Govern no correspon a l'assignació de funcions a aquests governs. Simplement no és possible, com senyala Wheare (2008), que una Constitució quedi consagrada per sempre a una divisió fixa de recursos de finançament; només poden haver-hi reajustaments i reassignacions, i el Govern federal necessita una maquinària adequada per a aquests ajustaments i que es preservi la independència financera dels governs subcentrals i locals.

L'autonomia en els ingressos està estretament lligada amb el grau de poder tributari.

Aquest poder tributari pot actuar en tres plans: a) en el pla dels rendiments: atribució total o parcial dels rendiments d'un impost, b) en el pla normatiu, és a dir, la capacitat legislativa per a determinar totalment o parcialment els elements bàsics dels impostos (base imposable, tipus imposable, deduccions, etc.). i c) en el pla administratiu, és a dir, la capacitat per gestionar els impostos.

L'aconseguint d'una autonomia plena significa tenir un grau notable de poder tributari en cadascun d'aquest plans.

En matèria d'impostos cedits a les CA tenen un pes molt més baix amb relació als altres ingressos i en comparació amb països federals.

El poder tributari entès com a capacitat legislativa per poder determinar totalment o parcialment els elements bàsics de l'impost, en alguns països federals està compartit entre la federació i els estats, en major o menor grau, i la majoria de les vegades no és un poder delegat de la federació.

En les CA el poder tributari s'hauria d'ampliar. Així pel que fa a grans impostos en els que participen en el seu rendiment, en canvi, no tenen capacitat normativa, a títol d'exemple l'IVA, i sobre l'IRPF només poden modificar la tarifa i establir deduccions sobre la quota.

Segons Núria Bosch⁴⁹, la cistella d'impostos de què disposaven les CA aportava el 68% del total dels recursos; mentre que la mitjana de països federals era del 76%. I les CA només tenien capacitat normativa del 10,9% dels ingressos impositius. I en referència a la gestió administrativa, els governs autonòmics només gestionaven un 5% dels total dels ingressos impositius existents en el sistema fiscal, i només els corresponia un rendiment dels ingressos tributaris del sector públic del 21%.

Els tributs propis de les CA

Amb aquesta denominació, el sistema espanyol fa referència als recursos que obtenen les CA mitjanant l'aplicació directa de les seves exclusives potestats tributàries. Són la principal font d'autonomia tributària quant a la versió dels ingressos públics. Ara bé, la seva capacitat recaptatòria és molt reduïda a causa de les limitacions que he comentat.

En un model descentralitzat de la Hisenda pública, com el que existeix en el nostre país des de l'aprovació de la CE l'any 1978, estructurat en tres nivells territorials, resulta imprescindible arbitrar regles que permetin un repartiment vertical del poder tributari entre les diferents Hisendes (estatal, autonòmica i local) del producte recaptatori de les múltiples figures que componen el sistema tributari.

⁴⁹ López, Julio, Kölling, Mario, i Knüplig, Félix. *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

Ens centrarem en la principal, els impostos, en els tributs propis i cedits parcialment, per valorar el seu grau d'autonomia i ho acompanyarem amb taules exemplificatives de la seva evolució, així com respecte a la competència.

Els tributs propis són els impostos, les taxes, les contribucions especials i els recàrrecs autonòmics. La capacitat de les CA per establir els seus propis tributs està reconeguda en l'art. 133.2 de la CE que diu: "las CA y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la constitución y la leyes". Reprodueix quasi literalment l'art. 6 de la LOFCA (els art. 7, 8, 9 i 12 confirmen aquesta capacitat per a cada tribut, i els articles 17, 19 i 20 de la LOFCA concreten el poder normatiu, el gestor i inspector de les CA.

Els tributs propis són els que cada CA estableix, regula i exigeix dins dels límits marcats pel text constitucional i les lleis de l'Estat.

Per tant, la possibilitat dels governs autonòmics de les CA de règim comú de desenvolupar tributació pròpia està regulada per una llei orgànica que els permet crear tributs de manera voluntària. En poden decidir íntegrament el disseny, en poden definir tots els elements (fet imposable, base imposable, tipus de gravamen, etc.), n'assumeixen la gestió completa i s'apropien de la seva recaptació.

Tributs estatals cedits parcialment a les CA

El model de finançament actual de les CA de règim comú el configuren els impostos cedits i el fons de suficiència⁵⁰. Els tributs cedits són la principal obtenció d'ingressos de les CA de règim comú.

Tal com indica el seu nom, són tributs cedits aquells en què l'Estat, que és qui els estableix, cedeix algun dels elements a les CA; la CE només els menciona en el seu art. 157 i la seva actual regulació es recull als articles 10, 11 i 19 de la LOFCA, a la Llei 21/2001 i el que disposa al respecte les lleis dels pressupostos de l'Estat.

Són els principals impostos. D'acord amb l'art. 11 de la LOFCA, destaquem l'IRPF, l'IVA i l'IIEE.

Per tant, en la part no cedida a la Hisenda autonòmica aquests impostos són recursos de la Hisenda estatal.⁵¹

⁵¹ Des del 2004, un petit percentatge de recaptació líquida no assignada a les CA, a les entitats locals, s'han acabat convertint en tributs compartits a tres nivells.

L'abast de la cessió el podem veure en aquest quadre

Elaboració pròpia

*Només tram autonòmic

Tributs cedits	Capacitat normativa	Gestió, liquidació i inspecció	Rendiment
IRPF*	SÍ	NO	50%
Patrimoni	SÍ	SÍ	100%
Successions i Donacions	SÍ	SI	100%
TP i AJD	SI	SI	100%
Sobre el Joc	SÍ	SÍ	100%
Det. mitjans de transport	SÍ	SÍ	100%
IVA	NO	NO	50%
Cervesa	NO	NO	58%
Vi i begudes alcohòliques	NO	NO	58%
Hidrocarburs	NO	NO	58%
Tabac	NO	NO	58%
Electricitat	NO	NO	100%

La pura cessió del rendiment és equivalent a una transferència incondicional amb independència del percentatge que se cedeixi. En aquest quadre, trobem els tributs cedits i els tributs que cedits dels quals se'n cedeix la recaptació.

Les competències autonòmiques respecte a la gestió, liquidació, recaptació i inspecció dels tributs cedits s'exerceixen sempre per delegació de l'Estat, que n'és el titular.

Perquè una comunitat autònoma rebi competències normatives és necessari que s'aprovi una llei específica de cessió per a aquesta comunitat. Alhora l'abast de la cessió normativa és diferent per a cada figura tributària. La taula anterior només diu si hi ha poder autonòmic en aquest àmbit, però cal indagar en cada un dels tributs per saber quin poder tributari tenen.

Malgrat no podem aprofundir en el tema el que hem de concloure és que els tributs cedits aporten un volum de recursos a les CA de règim comú i que els tributs propis són insuficients; però el seu pes encara és molt inferior en comparació d'altres països federals.

Les comunitats autònomes tenen una capacitat normativa molt limitada respecte d'alguns tributs, és a dir, poden prendre decisions sobre determinats elements, com per exemple, de l'IRPF i dels impostos anomenats tradicionals (impostos sobre successions, impost sobre

transmissions patrimonials). En canvi, respecte a l'IVA i impostos especials, és nul·la. De fet és el Govern central qui té la capacitat de modificar els grans impostos del sistema fiscal espanyol (IRPF, IVA i societats).

A la vegada, les CA tenen una escassa capacitat de gestió tributària. Són molts els recursos de les CA que depenen de la bona o mala gestió del Govern central.

IX. Mecanismes d'anivellament

“La gent pobre és pobre a tot arreu i se l'ha d'ajudar amb independència del lloc on visqui”

Prud'homme (1995)

En federacions clàssiques com els Estats Units els estats membres competeixen entre ells per atraure inversions, recursos i ciutadans, amb un grau d'autonomia financera elevada i competències normatives per fixar un IRPF o un IVA propi, sense que hi hagi un sistema de perequació financera, és a dir una repartició igual (sistema d'anivellament). Ara bé també hi ha altres federacions clàssiques com el Canadà o Austràlia que practiquen una perequació financera elevada per finançar prestacions socials per a tots els ciutadans. Per a que les províncies més pobres puguin anivellar-se amb les més riques.

Tots els països tenen diferències regionals pel que fa a riquesa. Les federacions fan front a un desafiament particular perquè els governs dels diferents nivells normalment tenen idèntiques responsabilitats, però poden tenir capacitats recaptatòries molt diferents. Consegüentment, aquests governs només serien capaços de desenvolupar polítiques de qualitat i magnitud molt desigual si quedessin limitats als seus ingressos propis.

Les federacions tracten aquest problema de manera diversa, mitjançant diferents tipus de transferències, com són les condicionades i incondicionades.⁵²

En un sector públic amb nivells centrals i subcentrals, amb diferents nivells de Govern amb competència sobre les seves polítiques fiscals, poden sorgir problemes de desequilibris fiscals entre les diferents unitats de Govern. Aquest desequilibris poden ser verticals o horitzontals.

⁵²Les condicionades: no contribueixen a igualar les posicions entre les CA; les incondicionades tendeixen a afavorir la independència dels diferents nivells de Govern perquè poden destinar els diners a qualsevol propòsit.

Els mecanismes d'anivellament són el principal instrument per corregir els desequilibris horitzontals i volen donar resposta al principi d'equitat horitzontal; això significa permetre que les diferents unitats de Govern d'un mateix nivell (per exemple ,els autonòmics a Espanya, o els estats, als Estats Units) puguin assolir un nivell similar de prestació de serveis que tenen atribuïts, demanant un esforç fiscal similar als seus ciutadans. És a dir, es tracta d'evitar que les regions més pobres, o si es prefereix les comunitat més pobres, es trobin en situació d'haver de prestar un nivell de serveis inferiors, o bé, com he assenyalat anteriorment, haver de demanar un esforç fiscal més gran als seus ciutadans per poder prestar aquests serveis.

Els sistemes d'anivellament tracten de corregir situacions en què una CA més pobra ha de fer, en contraposició a una més rica, una major pressió fiscal perquè els ciutadans rebin el mateixos serveis.

Així mateix, quan s'analitza el sistema comparat, es constata que aquestes transferències poden tenir caràcter horitzontal o vertical. Tenen un disseny horitzontal quan els governs d'un mateix nivell subcentral, que disposen d'una elevada capacitat fiscal per fer front a la seva despesa, transfereixen recursos als governs del mateix nivell subcentral amb un capacitat fiscal que no pot fer front a les seves necessitats de despesa. La qual cosa no té cap cost per l'Estat central perquè es compensen les subvencions negatives amb les positives. En canvi, hi ha països en que els seus sistemes d'anivellament intenten corregir a la vegada els desequilibris fiscals de caràcter vertical i horitzontal.

El sistema comparat també ens ha indicat que l'anivellament pot ser total o parcial. El total reduirà les diferències fiscals entre les diferents jurisdiccions, en canvi l'anivellament parcial tracta de reduir-les, però no les elimina del tot.

Pel que fa al seu disseny, aquestes es calculen mitjançant una fórmula amb una sèrie de variables representatives de la capacitat fiscal i les necessitats de despesa.

L'exemple seria el següent:

Imaginem que tenim dues comunitats A i B amb les següents característiques o variables:

- la mateixa població,
- les mateixes competències,
- les mateixes necessitats de despesa
- i que els ingressos provenen només dels seus propis impostos.

Ara bé, aquestes dues regions tenen una capacitat fiscal diferent: la comunitat A és rica (té una capacitat fiscal de 100) i l'altra, és pobra (té una capacitat fiscal de 50).

Si les dues demanen als seus ciutadans un mateix esforç fiscal (un 1% sobre la seva renda), la comunitat més pobra només disposarà de la meitat dels recursos en comparació amb la més rica, per tant, aquesta haurà de fer un doble esforç fiscal si vol disposar dels mateixos volums de recursos per prestar els serveis als seus ciutadans de manera similar a la comunitat més rica.

Perquè això no passi, els mecanismes d'anivellament corregeixen aquesta desigualtat. La proporció en què els ingressos d'una comunitat tingui l'origen en els impostos propis o en les transferències o subvencions determinarà el seu grau de dependència financera del Govern subcentral respecte del central.

Alhora que com més autonomia tingui un Govern en la destinació dels seus recursos, més responsabilitat tindrà respecte al ciutadà. Però també, més capacitat per realitzar la seva funció pública.

Les transferències juguen un paper preponderant perquè totes les CA disposin de recursos suficients. Per contra, l'alt nivell de transferències crea una il·lusió fiscal que estimula el creixement de la despesa, i amb tantes transferències es fa difícil de controlar el dèficit públic. Aquest punt té molt a veure amb el principi de transparència.

Si no hi ha transparència en el model de finançament i en què gasten els governs, és gairebé impossible saber si la ineficiència i els desequilibris són resultat d'una mala gestió del Govern receptor o d'errors en decisions del Govern central.

L'actual mecanisme d'anivellament té per objectiu assegurar que cada comunitat autònoma rebi els mateixos recursos per habitant per finançar els serveis essencials de l'Estat del benestar⁵³ realitzant el mateix esforç fiscal. És a dir, el ciutadà és qui pateix l'efecte impositiu (els grans impostos, IVA i IRPF, recauen sobre el ciutadà contribuent), quan és o hauria de ser el receptor directe de l'efecte de les polítiques públiques dirigides al manteniment de l'Estat del benestar⁵⁴.

Però la realitat és que els territoris són diferents, hi ha territoris més rics que altres, la qual cosa vol dir que n'hi ha que recaptin més que d'altres; per tant, la seva capacitat fiscal és diferent, i calen fórmules per anivellar-los, fons i transferències per mantenir-los amb un cert anivellament igualitari. Però el cert és que amb els recursos tributaris no s'anivellen, i malgrat que

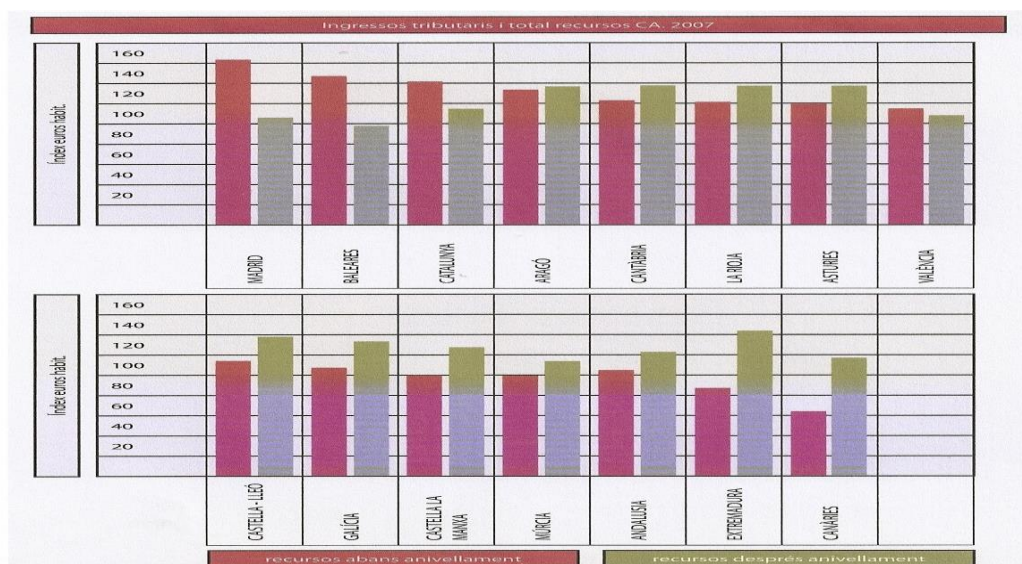
⁵³Serveis bàsics i imprescindibles com la sanitat, l'educació i els serveis socials.

⁵⁴Actualment és l'escut social el que suporta el manteniment de l'Estat del benestar: Seguretat Social principalment.

s'aconsegueix retallar les diferències en la seva capacitat fiscal, no s'elimina del tot perquè el model espanyol provoca que el resultat final sigui que les províncies més pobres rebin subvencions i s'acabin convertint en les més riques. La qual cosa genera una asimetria entre territoris que s'anomena una sobreanivellació. En realitat, ens trobem davant d'un model de finançament altament progressiu.⁵⁵

A diferència del model canadenc, que és un model operatiu⁵⁶ en què hi ha hagut un esforç en inversió, en infraestructures i en cohesió dels territoris, a l'Estat espanyol acaba passant que les CA riques acaben tenint menys diners per habitant, malgrat els impostos i les transferències que reben. Aquest seria el cas de Catalunya, si la comparem amb altres comunitats més pobres en surt clarament desfavorida, ja que les pobres acaben rebent tres o quatre vegades el que recapten amb els seus impostos.

Efectes del mecanisme d'anivellament de les comunitat autònomes de règim comú



Font: article de Maite Vilalta "Federalisme fiscal: què en podem aprendre?"⁵⁷

⁵⁵ És a dir, si una CA augmenta els seus ingressos tributaris per habitant (per exemple, en 100 euros) aquest fet té poca incidència en els recursos finals per càpita que acabarà percebent per mitjà del model. Segons Vilalta (2010), només augmentaria en 16 euros.

⁵⁶ Es calcula la capacitat fiscal potencial de cada província i es compta quant recaptaria cada província i la diferència és en forma de subvenció que paga la federació. És un model que manté inentius, cosa que no té el model espanyol.

⁵⁷ Vilalta, Maite. (2010). "Federalisme fiscal: què en podem aprendre?". *Activitat parlamentària*, (núm. 21): 23-31. Recuperat des de <http://www.raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/185959/239347>

Com assenyala Maite Vilalta per mitjà d'aquestes dades, és evident que, després de l'anivellament, les comunitat més riques són les que estan per sota de la mitjana. D'aquesta manera es pregunta quin és el criteri d'equitat que es té en compte en el moment de realitzar aquest anivellament, perquè no es tracta únicament de la pèrdua de riquesa sinó també del incompliment del principi d'equitat i la generació de desigualtat. Si no tenim clar el criteri per saber quina és la necessitat de despesa el càlcul resulta encara més injustificat.

En aquest sentit , vegem també l'índex de recursos tributaris i de recursos totals de l'any 2007⁵⁸. Però justament per ser de l'any 2007 hi haurà menys autonomia. Ja hem vist que els acords de finançament han fet que aquesta augmenti.

Comunitat Autònoma	Recursos tributaris per càpita (abans de l'anivellament)	Total recursos incondicionats per càpita (després de l'anivellament)
Madrid	142,8	89,4
Balears	129,9	78,6
Catalunya	121,1	94,0
Aragó	112,4	115,2
Cantàbria	102,4	116,9
La Rioja	101,4	117,1
Astúries	100,3	114,8
València	96,4	88,9
Castella i Lleó	95,2	119,7
Galícia	84,7	115,0
Murcia	79,9	90,5
Castella - la Manxa	79,9	108,5
Andalusia	79,2	102,0
Extremadura	67,8	126,1
Canàries	42,7	96,6
Total	100	100

⁵⁸Informació extreta de López, Julio, Kölling, Mario, i Knüplig, Félix. *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

Podem observar que existeix un desequilibri important després de l'anivellament, ja que les CA més riques perden recursos una vegada que s'ha efectuat. Per tant, la redistribució és excessiva. Aquest quadre, però, es basa en el model de finançament de l'any 2007, caldrà veure, doncs, què succeeix amb el nou model.

El més important per considerar és que la majoria de països federals tenen també mecanismes d'anivellament, però en cap cas es dona la inversió de posicions com succeeix a Espanya, on comunitats riques com Catalunya, que estaven per damunt de la mitjana, acaben per sota i, curiosament, una comunitat com Andalusia, que es troba molt per sota de la mitjana, acaba per sobre de les comunitats més riques.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya l'article 206.5 diu “L'Estat ha de garantir que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya en l'ordenació de rendes per càpita entre les comunitats autònomes abans de l'anivellament.”

Un qüestió rellevant seria aconseguir el compliment del principi d'ordinalitat, és a dir, que Catalunya amb els recursos que li ofereix el model de finançament estès en el lloc que li correspon per la seva riquesa i capacitat fiscal. Per exemple, tal com s'observa a la Taula 1, el 2011, que és el darrer any que hi ha dades liquidades del model de finançament, per la seva capacitat fiscal en termes relatius Catalunya està en la tercera posició (després de Madrid i les Illes Balears).

En canvi, els recursos que li proporciona el model de finançament la col·loquen en la dècima posició. Hi ha un canvi de posició relativa molt important. Per la seva capacitat fiscal Catalunya se situa un 19% per sobre de la mitjana dels recursos fiscals de les comunitats autònomes. En canvi, la redistribució de recursos que implica el model de finançament la situa ni tan sols a la mitjana, està un 1% per sota.

Hi ha una pèrdua de recursos important:

Índex de capacitat fiscal i de recursos totals resultat del model de finançament, any 2011. (Índex calculat en funció de la mitjana per habitant)

	Capacitat fiscal	Total recursos del model
Catalunya	119,1	99,4
Galícia	91,2	110,9
Andalusia	79,9	93,9
Astúries	106,6	112,6
Cantàbria	114,4	124,4
La Rioja	103,2	120,7
Múrcia	83,5	93,1
País Valencià	93,7	93,6
Aragó	114,6	116,3
Castella -La Manxa	85,4	103,4
Canàries	42,2	88,3
Extremadura	76,2	114,5
Illes Balears	121,7	100,8
Madrid	134,2	95,4
Castella i Lleó	101,5	116,3
Total	100,0	100,0

Taula 1. Font: Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya

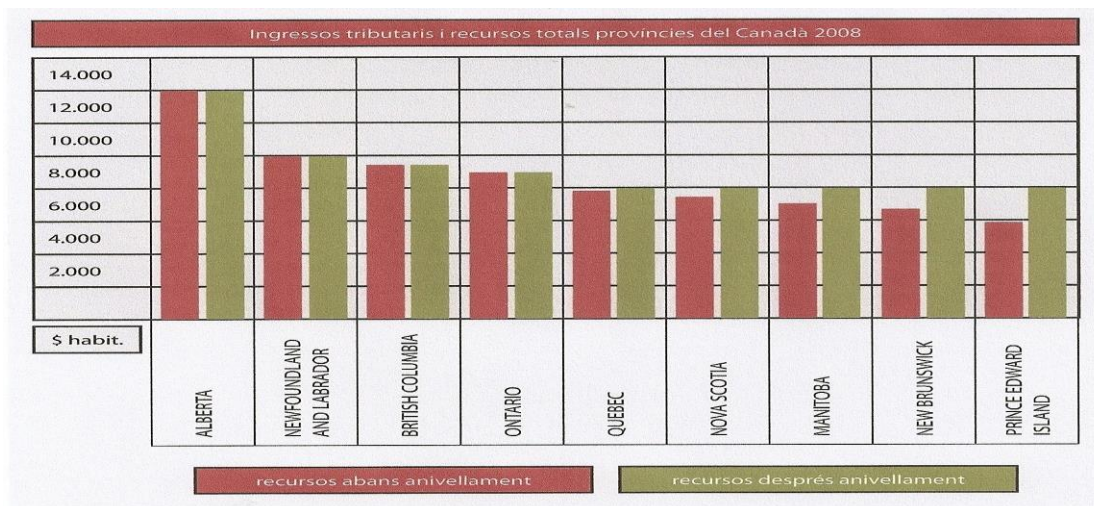
En canvi, hi ha d'altres comunitats que segueixen el procés invers, per exemple, Extremadura. Pels recursos que genera està un 25% per sota la mitjana. Això vol dir que ha de rebre recursos per millorar la seva posició, però cal preguntar-se si la redistribució no es excessiva quan després d'aquesta està un 15% per sobre de la mitjana.

Si es complís el principi d'ordinalitat, Catalunya hauria d'estar a la tercera posició tan abans com després de la redistribució que implica el model de finançament autonòmic. Lògicament amb els mecanismes redistributius hauria de perdre recursos a favor de territoris amb menys nivell de renda, però hauria de mantenir la mateixa posició relativa. A d'altres països europeus com per exemple Alemanya, el principi d'ordinalitat està establert i no hi ha canvi d'ordre.

Una altra qüestió pendent és la inclusió de les CA forals al mecanisme d'anivellament.

Existeixen diferències significatives entre les CA de règim comú i les CA forals, tant en el volum d'ingressos com en la manera d'obtenir-los. Malgrat que no és àmbit d'estudi en aquest treball, cal recordar que els sistemes forals gaudeixen d'un model de finançament molt diferent que els dota d'un elevat grau d'autonomia financera.

En les següents gràfiques veurem quin és l'objectiu i el comportament de països com Alemanya o el Canadà:



El Canadà i també Alemanya funcionen amb un mecanisme d'anivellament parcial. És a dir, la cobertura de despeses ha de ser similar però no igual. D'aquesta manera els governs amb capacitat fiscal per sobre de la mitjana continuaran, després de l'anivellament, rebent per sobre de la mitjana. No perdran tota la riquesa fiscal i menys encara es trobaran per sota de la mitjana.

Podem definir que les subvencions intergovernamentals són els recursos que un nivell de Govern dona a un altre nivell de Govern, però no hauria de comportar la pèrdua de riquesa, sinó el manteniment de la cobertura mínima per a la cobertura de la despesa que ocasionin les necessitats dels territoris.

Els mecanismes d'anivellament haurien de ser els que fan compatible l'autonomia financera i l'equitat. Com assenyala Maite Vilalta, un mal sistema del mecanisme anivellador comporta conseqüències significatives sobre el funcionament d'un model descentralitzat d'Hisenda pública. En aquest cas, observem clarament que el tractament simètric quan hauria de ser asimètric ocasiona greus perjudicis a les regions.

Caldria també emprendre reformes institucionals que facilitessin la coordinació entre els diferents agents que intervenen en la negociació i el seguiment del model de finançament,

especialment la reforma del Senat, per convertir-lo en una càmera veritablement representativa territorial.

X. Conclusions

En aquest treball he intentat donar una visió global de què s'entén per Estat federal; he definit uns elements que, en general, s'han de donar perquè els estats es defineixin sota aquest model polític i no pas un altre.

A partir d'aquestes característiques, he intentat respondre si l'Estat de les autonomies, bàsicament fixant-me en aquests nivells de Govern, compleix aquests requisits, n'hi falten alguns o cal millorar-ne d'altres.

Si volem ser molt rígids amb el terme federal, l'Estat de les autonomies no ho podria ser mai, perquè seria incompatible amb la idea originària de la sobirania dels Estats; perquè una comunitat autònoma no és un Estat i justament aquesta neix a partir de l'existència de l'Estat democràtic espanyol. Ara bé, a nivell pràctic sí que es poden apreciar els trets definidors d'un Estat federal. Que s'apropi més encara a la terminologia federal depèn sobretot de les voluntats polítiques que ja van transformar un Estat centralista en un Estat respectuós amb l'autogovern dels territoris que el componen; però també hem vist que tot just han començat el camí.

La història de les federacions clàssiques té una experiència molt més llarga i, per tant, encara cal millorar-la en molts aspectes.

L'adaptació d'una hisenda a un sistema caracteritzat per l'existència de diferents nivells de Govern exigeix donar resposta als elements que he anat presentant.

En primer lloc, Espanya ha realitzat un procés de descentralització i prova de determinar quina és la distribució de funcions i competències entre els diferents nivells de Govern; la qual cosa no és res més que el grau de descentralització, que hem vist que és un requisit que en certa mesura compleix l'Estat de les autonomies. Tenim diferents nivells de Govern, les competències i funcions estan descentralitzades (encara que no podem dir no-centralitzades).

En segon lloc, en un Estat federal s'han de definir les línies bàsiques de finançament, perquè han calgut uns acords, que no han estat gaire estables, per anar dotant-lo de major grau d'autonomia. Encara que insuficient. El grau de dependència, pel que fa al règim comú, encara és molt elevat, hi ha moltes limitacions. El sistema de finançament a Espanya sempre ha

comportat un grau elevat de dependència financera en el vessant dels ingressos, i es dóna la paradoxa que a més competències, a més descentralització, major és el control i dependència financera del Govern central.

El finançament de les necessitats de despesa recau en els ingressos tributaris i en les transferències provinents del Govern central. Els ingressos tributaris, tant propis com cedits, malgrat han anat augmentat la capacitat de gestió, normativa, encara són del tot insuficients, per la qual cosa calen transferències de l'Estat.

És necessària la vinculació entre ingressos i despeses territorials, i respectar l'autonomia financera dels les CA, i evidentment dels ens locals.

L'exercici de la despesa en el marc constitucional té relació directe amb l'execució de les competències autonòmiques. Les CA tenen dret a quantificar i distribuir els recursos com creguin convenient, però sempre que estiguin dins el seu àmbit competencial. Per tant, l'actuació emmarcada dins la potestat de la despesa es regeix pel principi de llibertat de quantificació i distribució en el seu entorn competencial.

El federalisme fiscal, és a dir, on hi ha descentralització de la Hisenda, promou dotar de contingut els ingressos tributaris de cada nivell de Govern, i concretar el pes que han de tenir els ingressos propis, els cedits i les transferències. Hem pogut veure que en l'àmbit d'impostos encara cal un llarg recorregut, tant en la gestió, com en la capacitat normativa i en l'administrativa.

En tots els països federals hi ha sistemes de subvenció de caràcter perequatori, amb la finalitat de resoldre problemes d'equitat horitzontal i en què recursos procedents del Govern central i la quantia de la transferència generalment es calcula com una participació en els seus ingressos impositius. La distribució entre unitats de Govern es realitza perseguint un propòsit d'equitat horitzontal amb una proporció directa a un índex de necessitats, i inversa a una de capacitat fiscal. El que es pretén és eliminar els desnivells entre territoris rics i pobres. Però el que no s'espera d'aquests mecanismes és justament el que comporta: el canvi de papers. El territori ric passa a ser territori pobre i genera novament desigualtats. Quan justament el propòsit d'aquestes subvencions és eliminar-les, una absoluta incoherència. De fet, sí que és desitjable anivellar els diferents Guberns d'un mateix nivell, cal una perequació més adequada. Possiblement més semblant a altres estats, com per exemple el Canadà.

Els mecanismes de redistribució poden alterar la posició de les CA en el rànquing de renda per càpita. De fet, si una si una CA fa un esforç fiscal s'ha de traduir en major capacitat financera i en majors recursos/ingressos per a aquesta comunitat i per als seus ciutadans.

No té massa sentit que el tractament del principi de solidaritat s'apliqui amb un criteri homogeni, entenent que les CA tenen la mateixa necessitat de despesa, i també és possible que unes CA amb nivells de renda per càpita molt similars tinguin necessitats de despesa diferents. Quin és el criteri que se segueix en l'anivellament? Què passa amb aquelles comunitats menys riques fiscalment i que queden sobreanivellades sense tenir la mateixa necessitat de despesa? És solidari aquest resultat? Alhora, aquestes dos principis estan contraposats?

Si més no, fa pensar si el principi d'ordinalitat és contrari a la solidaritat, o per contra, si la solidaritat és un límit a l'ordinalitat. Entenc que sí, que és un límit al manteniment de l'estatu quo que la CA rica ostentava abans de l'anivellament. La qüestió clau és l'equilibri entre esforç fiscal i la solidaritat.

Al cap i a la fi, l'objectiu és que totes les CA puguin, amb un mateix esforç fiscal, donar els serveis bàsics fonamentals amb similars condicions. Però encara que no és el tema que ens ocupa, cal plantejar-nos què vol dir "mateix esforç fiscal" i què significa "similar". Sobre aquest tema hi ha abundants pronunciaments del TC i postures doctrinals que porten a concloure que l'anivellament no és total, sinó parcial, que no és sobre tots els recursos i que si una CA vol donar millors serveis és a costa seva, cosa que es traduirà a més pressió fiscal per al contribuent.

Per últim, i no per això un aspecte menys important, cal exigir un esforç per establir un veritable mecanisme de coordinació -que sembla imprescindible- a tots els estats federals, justament per haver-hi diferents nivells de Govern. Aquesta coordinació exigeix un tracte igualitari, seguir el principi de lleialtat, i ha de desenvolupar-se tant en el terreny polític com en el tècnic. Cal una reforma del Senat i millorar la participació en la presa de decisions dels governs subcentrals.

XI. Bibliografia

Álvarez, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*. (Vol. I) 3ª ed. Madrid: Tecnos, 2000.

Álvarez, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional. Los órganos constitucionales del Estado autonómico*. (Vol. II) 3ª ed. Madrid: Tecnos, 2000.

Asensio, Miguel Ángel. *Federalismo fiscal: fundamentos, análisis comparado y el caso argentino*. Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 2000.

Baldassarre, Antonio. *Il federalismo fiscale: la costituzione economica*. Milano, 1998.

Bidart Campos, German J., i Walter F. Carnota. *Derecho constitucional comparado (Tomo II)*. Buenos Aires: Ediar, 2000.

Bosch, Núria, i Duran, José M. (Edited by). *Fiscal Federalism and Political Decentralization*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2008.

Casana, Fernando. *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto público*. 1ª ed. Navarra: Aranzadi, SA, 2009.

Castells, Antoni. *Hacienda autonómica. Una perspectiva del federalismo fiscal*. Barcelona: Ariel, 1988.

Castells, A. (dir.), Sorribes, P., i Vilalta, M. *Les subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitat autònomes*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.

Cayón, Antonio. *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los Servicios Públicos fundamentales*. Madrid: CES, 2006.

Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. University, Alabama: University of Alabama Press, 1987.

Giménez, Antonio. *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

González-Páramo, José Manuel. *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*. 2ª ed. Bilbao: Fundación BBVA, 2001.

Gonzalo y González, Leopoldo, et al. *Fiscalidad autonómica y local*. Madrid: Dykinson, 2002.

López, Julio, Kölling, Mario, i Knüplig, Félix. *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

López, Luis, Espín, Eduardo, García, Joaquín, Pérez, Pablo, i Satrústegui, Miguel. *Derecho constitucional Volumen II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. 8ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010

Oates, Wallace E. *Federalismo Fiscal*. Madrid: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972 (Nuevo Urbanismo; 25)

Peñuelas, Lluís. *Poder financiero y federalismo en los Estados Unidos*. 2a ed. Madrid: Marcial Pons, 2014.

Pérez, Pablo. *Derecho Constitucional*. (Vol. II). 8a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

Portillo, María José, Millán, Ana, i Rubio, Pedro Ángel. *Manual de Hacienda Pública Territorial: un enfoque multidisciplinar*. Aranzadi 2012.

Ramos, Jesús. *El sistema tributario en el Estado Autonómico*. 1a ed. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía, 2012

Bibliografia web

Anderson, George. (2008). *Federalisme: una introducció*. George Anderson. Queralt Jiménez, Argelia, trad. II. Caicedo Camacho, Natalia, trad. III. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis autonòmics. Recuperat des de http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/FC_Federalisme.pdf

Anderson, George. (2010). *Introducció al federalisme fiscal: una anàlisi comparativa*. Traducció: Cristina de Gispert Brosa, trad. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics. Recuperat des de http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/Federalisme_Fiscal.pdf.

Bosch, Núria. (2006). "El finançament dels governs subcentrals en els països federals". *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*. [article en línia]. (núm. 3) [4 de març de 2015] <<http://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/253025> >

Bosch Roca, Núria. (2014). "El modelo de financiación autonómica de 2009. Un análisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal". Informe de federalismo fiscal en España. Institut d'Economia de Barcelona. Recuperat des de http://www.ieb.ub.edu/phocadownload/informe-anual/es/InformeFF2009_e.pdf

Elazar, Daniel J. (2011) "Federalisme vs. descentralització: una deriva des de l'autenticitat. Anàlisi del federalisme i altres textos. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics. 39-56. Recuperat des de http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/CF_08_AnalisiFederalisme.pdf

Klaus-Jürgen Nagel. (2009). “Espanya, federal?” *Revista Eines: per a l'esquerra nacional*, 10. [article en línia]. (núm. 10) [6 d'abril de 2015]
<<http://www.raco.cat/index.php/Eines/article/view/144232/196001>>.

Ramallo Massanet, J. (1993) “La asimetría del poder tributario y del poder del gasto de las Comunidades Autónomas”. *Revista española de Derecho Constitucional*, núm.39, (septiembre-diciembre): 45-46. Recuperat des de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79492>

Wheare, Kenneth C. (2008). *Govern federal. Clàssics del federalisme*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Econòmics, 2008. Recuperat des de
http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/CF_GovernF.pdf

Vega, Alberto. (2014) “El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites”. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*. [article en línia]. (núm. 20) [20 de febrer de 2015]
<<http://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/285107>>

Vilalta, Maite. (2010). “Federalisme fiscal: què en podem aprendre?”. *Activitat parlamentària*, (núm. 21): 23-31. Recuperat des de
<http://www.raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/185959/239347>

Legislació estatal

Constitución española 1978

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

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.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

Legislació autonòmica

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Jurisprudència

Sentència del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 d'agost de 1986.

Sentència del Tribunal Constitucional 289/2000, de 30 de novembre de 2000.

Sentència del Tribunal Constitucional 64/1990, de 5 d'abril de 1990.

Recursos electrònics

Dialnet; www.dialnet.unirioja.es/servlet/buscador

Generalitat de Catalunya; www.gencat.cat

La Vanguardia; <http://www.lavanguardia.com>

El País; www.elpais.com

Portal jurídico base de datos de legislación; www.noticiasjuridicas.com

Tribunal Constitucional de España; <http://www.tribunalconstitucional.es>