



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO

**FCE**  
FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONÓMICAS

LICENCIATURA EN ECONOMÍA

# COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. UNA COMPARACIÓN CON EL SISTEMA ESPAÑOL

Por

Graciela Eugenia Orelogio

Profesor tutor

Prof. Juan Argentino Vega

Mendoza, diciembre de 2013

[gorelogio@hotmail.com](mailto:gorelogio@hotmail.com)

"Sin federalismo genuino no habrá República;  
o al menos estará en riesgo".

JUAN JOSÉ LLACH

8

“No existe un verdadero federalismo político que no esté sustentado en la autonomía financiera de las Provincias. Cuando la caja se centraliza en la Casa Rosada, los gobernadores elegidos por los pueblos de las Provincias se convierten en meros delegados del poder central”

ALIETO GUADAGNI

## Índice

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO I: Sistema de reparto: el caso argentino.....	6
A. INTRODUCCIÓN.....	6
B. HISTORIA DEL FEDERALISMO EN LA ARGENTINA.....	7
1- QUE ES EL FEDERALISMO.....	7
2-LA CONSTITUCIÓN DE 1853.....	9
3-LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL.....	11
a- 1935.....	11
b- 1973.....	12
c-1985-1987.....	13
4- LA LEY 23548.....	14
5-CONSTITUCIÓN DE 1994.....	17
CAPITULO II Sistema de reparto: el caso español.....	21
A. INTRODUCCIÓN.....	21
B. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL ESTADO ESPAÑOL .....	21
C-LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	28
D- LAS COMUNIDADES AUTONÓMICAS.....	29
E-FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTONÓMICAS.....	31
1-CONSTITUCIÓN Y PERÍODO PREAUTONÓMICO.....	31
2- PRIMER PERÍODO AUTONÓMICO (1980-1986) .....	36
3- EL PRIMER MODELO DEFINITIVO (1987-1991) .....	44
4- QUINQUENIO (1991-1996) .....	48
5-MODELO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL (1997-2001) .....	50
6-LEY 21/2001 (2001-2008) .....	52

7-MODELO LEY 22/2009 (2009 en adelante) .....	61
8- REFORMAS FUTURAS.....	70
9-CORRESPONSABILIDAD FISCAL.....	78
CONCLUSIONES.....	83
BIBLIOGRAFÍA.....	89
ANEXO I .....	96
1- REGIONALIZACIÓN.....	96
2- LA REGIONALIZACIÓN EN LA ARGENTINA.....	98
3- LA REGIONALIZACIÓN EN LA ARGENTINA HOY.....	104

## INTRODUCCIÓN

La República Argentina, a casi 20 años de la reforma de la Constitución Nacional, se encuentra sin ley de coparticipación federal que permita distribuir los recursos provenientes de la tributación entre los estados provinciales. Es un tema que los legisladores, gobernadores y presidentes de los últimos 17 años no han debatido y acordado seriamente, lo que implica no solo un perjuicio económico y financiero para las jurisdicciones provinciales, sino una debilitación del sistema federal que la Constitución consagra como forma de gobierno.

En la búsqueda de los motivos por los que en la Argentina no está funcionando la distribución de los recursos, nos preguntamos si es el sistema federal de gobierno suficiente para que el federalismo económico se dé. O por el contrario este último se puede dar sin que exista un sistema federal de gobierno. Decidimos adentrarnos en el modelo de distribución de recursos de España, un país unitario, a fin de corroborar cual es la interacción entre el sistema político y el sistema fiscal de un estado.

Los objetivos de este trabajo son:

- describir la situación actual de la Republica Argentina en materia de coparticipación federal, realizando una síntesis histórica del tema y analizando el modelo que se está aplicando hoy.
- Conocer el modelo aplicado en España desde 1978
- Responder el interrogante planteado sobre la relación entre federalismos fiscal y político.

A fin de obtener esta respuesta vamos a realizar una comparación entre los dos modelos para conocer sus semejanzas y diferencias.

## CAPITULO I

### SISTEMA DE REPARTO: EL CASO ARGENTINO

La aprobación de una ley de coparticipación federal de impuestos es un tema pendiente de los poderes ejecutivo y legislativo. Desde 1988 se han hecho mínimos esfuerzos para dotar a la argentina de un marco jurídico que permita distribuir los recursos fiscales compartidos.

El debate y aprobación de una ley no depende del signo político, ni la voluntad de los gobernantes de turno. Es un mandato constitucional y se lo esta incumpliendo, lo que “conlleva – junto con las afectaciones al sistema republicano-, una profunda decadencia de nuestro Estado constitucional y democrático de derecho”<sup>1</sup>.

La necesidad de tener voluntad política es imprescindible para comenzar a trabajar en una ley que contemple los preceptos constitucionales, en la que la Nación y las provincias puedan arribar a un acuerdo. Parafraseando al Dr. Antonio M. Hernández “el cumplimiento de la Constitución servirá para poner en marcha el gran proyecto federal...y muchos de los problemas de la Argentina actual van a poder ser superados”.

#### A - INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1853 establecía la separación de fuentes, es decir las provincias se “mantenían” con los impuestos directos e indirectos que cobraban y la Nación con los correspondientes ingresos del comercio internacional, correos y otros tributos establecidos en el artículo 4<sup>2</sup>. A partir de 1930 se dictaron sucesivas leyes que establecieron el régimen de coparticipación federal. Desde el año 1994, a través de la reforma, la Constitución Argentina se

---

1 Hernández, Antonio Maria ; “Informe sobre el federalismo argentino”, en Cuaderno de Federalismo XXIII, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, año académico. 2009, Córdoba, 2010

2 Artículo 4º- El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

convalidó dicho régimen. Se estableció un plazo de 2 años para dictar una nueva ley que reemplazara a la ley nº 23548 dictada en 1988.

En los últimos años las transferencias de fondos a las provincias se han visto modificadas por la gran cantidad de ingresos manejados discrecionalmente por el Estado nacional, entre ellos los fondos de reparación, porcentajes fijos y variables para la ANSES por emergencia provisional, programas específicos, etc.

Lejos de ir mejorando el federalismo fiscal, hemos retrocedido en relación a competencias y recursos. Son cada vez más las provincias que dependen del Estado nacional, lo que las ha vuelto más perezosas fiscalmente hablando, sin esforzarse por lograr más recursos propios, ni por hacer más eficiente las gestiones de gobierno.

Por otro lado hay provincias que realizan grandes esfuerzos fiscales y son discriminadas a la hora de la coparticipación.

La historia de la coparticipación federal en nuestro país no ha sido feliz. Paulatinamente se ha ido avanzando hacia una centralización preocupante. Al mismo tiempo en el mundo países centralizados han comenzado un proceso de descentralización. Ejemplos de ello son España, Australia, Marruecos. Otros están en proceso de llevarlo a cabo como Bolivia.

¿Y la Argentina, podrá ser un país realmente federal? ¿Sirve el federalismo político sin federalismo fiscal?

Intentaremos contestar estas preguntas a través de las página siguientes.

## B- HISTORIA DEL FEDERALISMO EN LA ARGENTINA

### 1- ¿QUE ES EL FEDERALISMO?

William Riker<sup>3</sup> sostiene que **“el federalismo es una organización política en que las actividades de gobierno están repartidas entre los gobiernos regionales y el gobierno central de tal manera que hay una serie de actividades en las que cada tipo de gobierno tiene plenas competencias”**.

---

<sup>3</sup> William Harrison Riker obtuvo su licenciatura en economía en Indiana, la Universidad DePauw y recibió su doctorado en la Universidad de Harvard en 1948. Fundó el campo, ahora la corriente principal de la teoría política positiva, que introdujo la teoría de juegos y el método axiomático de la teoría de la elección social de la ciencia política. Nació en 1920 y murió en junio de 1993. Citado en El federalismo como forma de organización, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3045/7.pdf>

Arend Lijphart<sup>4</sup> le agrega a esta forma de reparto central-regional de poderes cinco características secundarias:

- Constitución escrita
- Bicameralismo
- Derecho de las unidades constitutivas a participar en el proceso de enmienda de la Constitución federal, pero a cambiar unilateralmente su propia Constitución
- Representación desproporcionadamente importante o en pie de igualdad de la Cámara Federal de las unidades constituidas más pequeñas
- Gobiernos descentralizados.

Dieter Nholen<sup>5</sup> afirma que el federalismo se define como una forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los Estados miembros y el Estado central, que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales.

Para que el federalismo político se lleve a cabo en la realidad, es condición *sine qua non* que exista federalismo fiscal.

El Lic .Alieto Guadagni<sup>6</sup> dice “no existe un verdadero federalismo político que no esté sustentado en la autonomía financiera de las provincias. Cuando la caja se centraliza en la Casa Rosada, los gobernadores elegidos por los pueblos de las provincias se convierten en meros delegados del poder central”

Siguiendo a Lijphart y su análisis de seis casos de constituciones federales, éste concluye que “federalismo y descentralización suelen ir juntos”.es pertinente entonces preguntarnos si existe realmente federalismo fiscal en nuestro país.

En el año 1988 la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) realizó una comparación entre la estructura impositiva y el gasto para varios países federales. Para nuestro país resultó que la Nación y provincias tienen una participación del gasto relativamente parecido, mientras que la Nación participa de los recursos casi tres veces más que las provincias.

---

4 Arend Lijphart es profesor de Ciencias Políticas, especializado en política corporativa, elecciones y sistemas de votación, instituciones democráticas, etnicidad y política. Actualmente es profesor emérito de Ciencias Políticas de la Universidad de California San Diego. Nació en 1936 en Holanda. Citado en COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS: HACIA EL NUEVO CONTRATO SOCIAL, RAIMUNDI, C y TILLI, M; Fundación Nación y América Latina, NUEVO ESPACIO, 1996. <http://www.monografias.com/trabajos/coparticipacion/coparticipacion.shtml#ixzz35x2k908y> [diciembre, 2013]

5 Dieter Nholen estudio ciencias políticas, historia y literatura francesa. Es profesor emérito de la Universidad de Heidelberg en Alemania. Nació en noviembre de 1939 en Alemania. Citado por Martínez Martínez, P; Federalismo y descentralización contemporáneos en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/doc05.htm>

6 Guadagni, Alieto.¿Gobernadores o delegados? En [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1188661](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1188661) [diciembre, 2013]

En este trabajo<sup>7</sup> se afirma que es nuestro país **no hay correspondencia** entre la participación en el gasto de cada jurisdicción y la participación de los recursos. Recordando que la correspondencia fiscal supone que existe un vínculo entre las decisiones de gasto adicional de las jurisdicciones provinciales y el esfuerzo contributivo adicional de sus votantes, podemos ver que en nuestro país la correspondencia fiscal disminuye a medida que disminuye el nivel de gobierno. Este es un importante indicador del federalismo fiscal de la republica.

**TABLA 1. PARTICIPACIÓN DE GASTOS Y LOS RECURSOS. CORRESPONDENCIA FISCAL**

	Participación del gasto	Participación de los recursos	Correspondencia recursos-gastos
Nación	42	74	32
Provincias	47	20	27
Municipios	11	6	5

FUENTE: FIEL. "Hacia una nueva organización del federalismo fiscal".

## 2- LA CONSTITUCIÓN DE 1853

El federalismo en la Argentina tiene su puntapié inicial en la Constitución de 1853. En su artículo 1<sup>8</sup> adopta para el gobierno del país la forma Representativa Republicana Federal, que fue tomada de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. La forma Representativa Republicana determina quienes ejercerán las funciones de gobierno y bajo qué condiciones, mientras que la forma federal apunta a la distribución de los poderes en el ámbito territorial, reconociendo las autonomías provinciales y preservando para las mismas las competencias no delegadas expresamente a la Nación.

La intención de la norma era acentuar el principio de autonomía local de manera de obtener y mantener un ámbito de decisión independiente a fin de lograr una vigencia efectiva del federalismo.

Estableció el régimen de distribución de poder impositivo, dándole amplias potestades impositivas y de gastos a las provincias con facultades exclusivas para recaudar los impuestos de tipo directo y con facultades concurrentes con la Nación en la recaudación de los impuestos indirectos, quedando solamente a la Nación la facultad de recaudar las rentas de la aduana y el correo<sup>9</sup>. En teoría por lo tanto, se legisló el principio de separación de fuentes tributaria.

7 Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), (1993), *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal*.

8 Artículo 1°- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

9 Artículo 4°- El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de

Este federalismo en nuestro país no fue producto de la voluntad del constituyente, sino que fue un proceso que se fue gestando desde mayo de 1810, momento en que las Provincias Unidas del Río de la Plata comenzaron a organizarse como Nación.

A partir de 1816 en que se declara la Independencia en la Ciudad de Tucumán, las provincias comienzan a iniciarse como entidades autónomas, generándose inclusive nuevas jurisdicciones. A finales de 1820 estaban constituidas como provincias Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis y Santiago del Estero. En 1825 se sanciona una ley que ordena a las Provincias Unidas del Río de la Plata desde una perspectiva federal. Aunque en 1826 se dicta una Constitución en la que se establece un régimen unitario<sup>10</sup>, la que es rechazada por la totalidad de las provincias.

Entre 1828 y 1830 se dan las luchas entre federales y unitarios que tenían como ejes centrales la distribución de los ingresos del comercio exterior y la estructura del poder de la “sociedad nacional” con las “comunidades territoriales”, como se acostumbraba a llamar por aquellos años a la Nación y las provincias. A finales de 1836 se habían constituido como provincias Catamarca, Tucumán, Jujuy y Salta.

Entre 1835 y 1852 gobierna Juan Manuel de Rosas la Provincia de Buenos Aires y asume las relaciones exteriores. Al decir de varios historiadores Rosas era federal solo en los papeles.

En 1850 el gobernador de Entre Ríos Justo José de Urquiza se rebela y comienza a competir con Buenos Aires para asumir el papel de núcleo de la Nación civilmente organizada.

El 3 de febrero de 1852 en la zona hoy conocida como Campo de Mayo se produce la Batalla de Caseros en la que Urquiza vence a Rosas. En mayo del mismo año se firma el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos que convoca a un Congreso Constituyente. En 1853 se llega a la Constitución Nacional, con la particularidad de que es aceptada por todas las provincias, excepto Buenos Aires que en septiembre del año anterior se había separado de la Confederación Argentina.

La tensión entre Buenos Aires y las Provincias creció, hasta que en 1859 en los Campos de Cepeda se enfrentan a las fuerzas provinciales con las bonaerenses, venciendo las primeras al mando del Gral. Urquiza integrándose seguidamente Buenos Aires a la República Argentina. En 1861 nuevamente hay enfrentamientos, esta vez, la Batalla de Pavón le da el triunfo a Bartolomé Mitre por Buenos Aires. Así la República se integra finalmente bajo el liderazgo de Buenos Aires.

---

los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

10 Artículo 7: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, Republicana, consolidada en unidad de régimen.

### 3- LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL

La Coparticipación Federal de los recursos estatales constituye un sistema concreto de distribución de una parte de los ingresos por impuestos que son recaudados por la Nación a las administraciones provinciales de acuerdo a distintos regímenes. Es un sistema porque está constituido por un conjunto general de normas y procedimientos que, más allá de los cambios, mantiene un principio fundamental que desde un comienzo se llamó de "unificación y coparticipación" de impuestos. Constituye un contrato político interjurisdiccional, en el que la seguridad jurídica interjurisdiccional es indispensable para poder articular los distintos programas de gobierno y evitar desequilibrios, en particular, en períodos de profundas crisis.

Este sistema está definido por tres aspectos fundamentales:

- impuestos que se coparticipan: MASA COPARTICIPABLE
- proporción que se distribuye entre la Nación y las Provincias: DISTRIBUCIÓN PRIMARIA
- proporción que se distribuye entre las Provincias: DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

Distinguiremos en nuestro país dos períodos. El primero, previo a la Coparticipación Federal de Impuestos (1853-1934), que se caracteriza como Federalismo Competitivo, y el de la Coparticipación de Impuestos, desde 1935 hasta nuestros días. En este segundo período se pueden distinguir las etapas de nacimiento, maduración y perfeccionamiento que se extienden desde 1935 hasta fines de los años 70 de Federalismo Cooperativo. Luego comienza la etapa del nacimiento y consolidación del Federalismo Coercitivo por el que se transita hasta nuestros días<sup>11</sup>.

#### a- 1935

Hasta 1935 no existió un régimen que legislara las relaciones fiscales Nación-provincias. El primer antecedente legal fue el régimen de coparticipación vial, que se inició en 1932 y tuvo la finalidad de estimular el gasto provincial en vialidad. Los recursos se afectaban a un tipo específico de gasto y al cumplimiento de ciertas condiciones, tales como la organización de reparticiones especializadas a nivel provincial. Con anterioridad a 1932 el único mecanismo de transferencias fue el previsto en el art. 67° inc. 8 de la Constitución Nacional, que incluía entre las atribuciones del Congreso Nacional la de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios" -actualmente denominados "Aportes del Tesoro Nacional" (ATN).

---

11 PORTO, A. (2004), Documento de Federalismo Fiscal Nro. 12, *Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina*, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía

El Gobierno Nacional encaró un reordenamiento del sistema tributario a efectos de lograr un mejor aprovechamiento de la base tributaria y la supresión de problemas de doble imposición. El Congreso Nacional aprueba tres leyes: Ley 12.139 unificación de los Impuestos Internos, ley 12143 la transformación del Impuesto a las Transacciones en el Impuesto a las Ventas y ley 12147 que prórroga del Impuesto a los Réditos; entrando en vigencia a partir del 1° de enero de 1935.

Las tres leyes preveían un régimen de distribución primaria del producido de los impuestos respectivos del 82,5 % para la Nación y 17,5% para las 14 provincias existentes y la Capital Federal.

El sistema es netamente devolutivo lo que otorga prioridad en el prorrato de la masa de recursos coparticipables a las provincias que aportaran el mayor volumen de recursos, es decir aquellas con mayor población y desarrollo relativo.

En este período se pudo reorganizar el sistema tributario argentino, a la vez que se implementó un régimen de distribución de la recaudación con reglas claras.

En el período 1951-1955 se crearon las provincias de Chaco, La Pampa, Misiones, Chubut, Neuquén, Formosa, Río Negro y Santa Cruz.

## b- 1973

En 1973 se aprueba la Ley 20.221 que unifica los diversos sistemas vigentes y se establece la distribución entre provincias basado en el principio de posibilitar la igualdad de trato –en cuanto a la provisión de servicios provinciales- de todos los habitantes del país.

La reforma al Régimen de Coparticipación estuvo precedida por un período de estudio y análisis prolongado, iniciado en 1970. Se revisaron los porcentajes de participación. Tuvo la ley el objetivo de aumentar la capacidad financiera de las provincias, atender a la realidad de las jurisdicciones con menor desarrollo relativo y simplificar el sistema, unificando en una sola Ley la Coparticipación. La distribución primaria determinó el 48,5% para la Nación (incluía el 1,8% para la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y 0,2% para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego), 48,5% para el conjunto de las provincias y el 3% destinado a un Fondo de Desarrollo Regional. Éste fondo tenía como objeto *financiar las inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos*. Su manejo fue discrecional y estaba a cargo del Ministerio del Interior.

La distribución entre provincias, en forma automática, fue novedosa utilizando los siguientes criterios: 65% por población (datos del Censo Nacional de Población de 1970), 25% por brecha de

desarrollo (se utilizaron los índices de calidad de la vivienda, el número de automóviles por habitante y el grado de educación), y 10% por dispersión de población, en el que participaban las provincias que estuvieran por debajo de la densidad de población media del país.

La ley rigió desde el 1° de enero de 1973 hasta el 31 de diciembre de 1983.

Una particularidad de la Ley fue la creación de la Comisión Federal de Impuestos, definiendo su integración (un representante por cada provincia adherida y uno por la Nación), fijando sus funciones, funcionamiento interno y las normas necesarias para la aplicación de sus decisiones. Es interesante destacar que entre las funciones previstas para la Comisión se encontraba la de "intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional".

### c- 1985-1987

La ley 20221 caducó a fines de 1984. Por primera vez en cincuenta años la Argentina no tuvo una norma institucional que regulara las relaciones financieras entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Careció de una ley específica durante el trienio 1985/1987.

En 1985 el vacío se llenó precariamente, aunque sin ningún sustento jurídico ni institucional, a través de un acto unilateral del Poder Ejecutivo Nacional que instruyó al Banco de la Nación Argentina a seguir distribuyendo diariamente entre las provincias los fondos provenientes de la recaudación de impuestos coparticipados. Con la sanción del Presupuesto Nacional para 1985 se regularizó la situación: todos los fondos ingresaron al Tesoro Nacional y la asignación a provincias se hizo por la vía del Presupuesto. Desde el 1 de enero de 1985 desapareció la Coparticipación Federal y todos los fondos girados a las provincias fueron Aportes del Tesoro Nacional.

A fines de 1985 tomaron estado público algunos lineamientos del Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos que el Poder Ejecutivo Nacional enviaría al Congreso Nacional para su tratamiento en el período de sesiones extraordinarias. Se inició entonces otra ronda de negociaciones, reuniones y elaboración de proyectos alternativos, que pusieron en evidencia la imposibilidad de una solución rápida al problema. Se negoció entonces directamente entre el Poder Ejecutivo Nacional y los Poderes Ejecutivos Provinciales un **“Convenio Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las Provincias”** que se firmó y protocolizó el 13 marzo de 1986, con un incremento en el monto original de transferencia del orden del 11%, conseguido en virtud de la firme posición sustentada por los gobiernos provinciales.

A fines de 1987 Antonio Cafiero es electo gobernador de Buenos Aires e inmediatamente encara negociaciones con el Presidente Alfonsín a fin de aprobar una nueva ley, es así como en enero

de 1988 se sanciona la Ley 23.548. Esta ley estableció que del total de recursos nacionales recaudados el 42,34% sería retenido por el gobierno nacional y el 57,66% iría a las provincias (56,66% de manera automática y 1% como aportes del Tesoro).

#### 4- LA LEY 23548

La ley 23548 vino a llenar el vacío que había en materia de legislación desde 1984. Entró en vigencia<sup>12</sup> el 22 de enero de 1988 estableciendo en su artículo primero su carácter de régimen transitorio de recursos fiscales<sup>13</sup>, no una ley de Coparticipación Federal. En el art. 15<sup>14</sup> le coloca plazo de vigencia, pero también coloca la cláusula automática de prórroga.

La ley no sancionó un régimen universal de distribución interjurisdiccional.

En el artículo 2 establece que la masa coparticipable a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional;

b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;

c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley;

d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley. Asimismo se consideran integrantes de la masa distribuible, el producido de los impuestos, existentes o a crearse, que graven la transferencia o el consumo de

---

12 Fue sancionada el 7 de enero de 1988

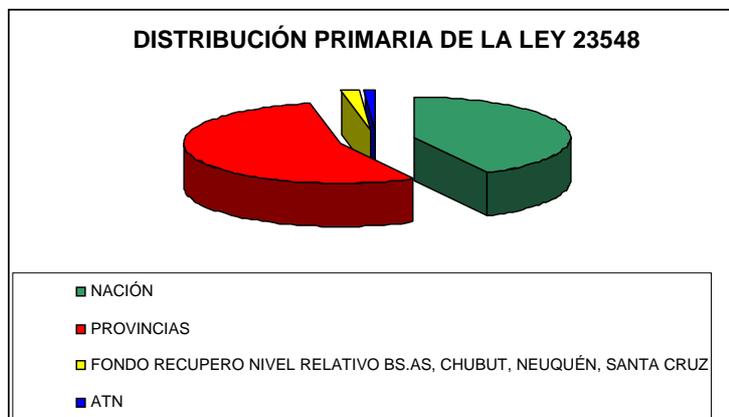
13 ARTICULO 1º — Establécese a partir del 1 de enero de 1988, el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias, conforme a las previsiones de la presente Ley.

14ARTICULO 15. — La presente ley regirá desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente.

combustibles, incluso el establecido por la Ley N° 17.597, en la medida en que su recaudación exceda lo acreditado el Fondo de Combustibles creado por dicha ley.

El artículo 3 de la ley establece la distribución primaria, correspondiendo el 42,34% en forma automática a la Nación, el 54,66 % de igual forma a las provincias. El 3% restante de reparte en forma automática dos tercios para el recupero del nivel relativo de Buenos Aires (el 1,5701%), Chubut, Neuquén y Santa Cruz (el 0,1433% para cada unas). El tercio restante conforma los aportes al tesoro nacional (ATN) (Grafico 1).

**GRAFICO 1. DISTRIBUCIÓN PRIMARIA LEY 23548**



Es de destacar que los porcentajes de distribución primaria de la ley son mayores a los de anteriores regímenes.

En el artículo 4 establece la distribución secundaria (tabla 2).

**TABLA 2. DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA SEGÚN LEY 23.578**

PROVINCIAS	PARTICIPACIÓN (en %)
Buenos Aires	19,93
Catamarca	2,86
Córdoba	9,22
Corrientes	3,86
Chaco	5,18
Chubut	1,38
Entre Ríos	5,07
Formosa	3,78
Jujuy	2,95
La Pampa	1,95
La Rioja	2,15
Mendoza	4,33
Misiones	3,43
Neuquén	1,54

Río Negro	2,62
Salta	3,98
San Juan	3,51
San Luis	2,37
Santa Cruz	1,38
Santa Fe	9,28
Santiago del Estero	4,29
Tucumán	4,94
Tierra del Fuego	
Ciudad Autónoma de Bs. As.	
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

Esta participación relativa de cada provincia no obedece a ningún criterio de prorrato, sino a porcentajes negociados por las partes según lo que habían recibido en el período 1985-1987. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego no estaban incluidas. La primera porque no estaba declarada su autonomía y la segunda porque era aún territorio nacional. En julio de 1999 mediante decreto 702/99 se incluye a la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (creada en abril de 1990) con 0,70% como coeficiente y en marzo de 2003 por decreto 705/03<sup>15</sup> a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (declarada autónoma en agosto de 1994) con el coeficiente 1,40%. Ambos porcentajes son detraídos de la distribución primaria de la Nación, por lo que se modifica la misma quedando el 41,95% en el poder central y 57,05% para el conjunto de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Durante los años 90 a través de los pactos fiscales (cinco entre 1992 y 2002) se modificó el régimen de distribución de recursos fiscales destinando el 15% de la recaudación al sistema nacional de previsión, al que luego se le sumó el 20% del impuesto a las ganancias.

Coexisten con la ley distintos regímenes especiales: impuestos a los combustibles (para el Fondo Nacional Vial, el Fondo de Infraestructura y el Fondo Nacional de la Vivienda), impuesto a la energía eléctrica, 10% impuestos las ganancias para problemas de pobreza del conurbano bonaerense, régimen especial de impuesto sobre los bienes personales, Fondo Educativo, régimen especial de IVA, régimen simplificado de pequeños contribuyentes (monotributistas).

---

15 COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE RECURSOS FISCALES, Decreto 705/2003 - Fijase la participación que le corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la aplicación del artículo 8° de la Ley Nº 23.548.Bs. As., 26/3/2003:

Artículo 1° — Fijase a partir del 1 de enero de 2003 la participación que le corresponde a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, por la aplicación del Artículo 8° de la Ley Nº 23.548 y sus modificaciones, en un coeficiente equivalente al UNO COMA CUARENTA POR CIENTO (1,40%) del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el Artículo 2° de la citada ley y sus modificaciones. Dichas transferencias se realizarán a través del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, en forma diaria y automática.

Art. 2° — Derogase el Decreto Nº 692 de fecha 26 de abril de 2002.

Art. 3° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.— DUHALDE. — Alfredo N. Atanasof. — Roberto Lavagna. — Jorge R. Matzkin.

Esta década tuvo el agravante que se transfirieron a las Provincia servicios básicos sin la contrapartida de los recursos.

El sistema ha adquirido un alto grado de complejidad, potenciada por el hecho de que las aclaraciones, agregados y complementos no se hicieron sobre el texto de la ley, sino a través de normativa paralela, lo cual no permite confeccionar un texto ordenado.

En el artículo 7 la ley estableció que *“el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley”*. Ésta cláusula de garantía constituyó un elemento novedoso, aunque no aprovechado por las provincias, ya que la misma nunca fue cumplida. La tasa efectiva de coparticipación entre 1988 y 2009 se encontró siempre por debajo de ese valor, siendo la del 2007 la que más se le acercó con el 33,25%.<sup>16</sup>

En junio de 2011 la situación continuaba aún más complicada, cientos de millones de pesos eran destinados discrecionalmente por la Presidente a determinadas provincias, mientras con otras hay grandes deudas. La ley de coparticipación sigue esperando.

Richard Bird bautizó con la expresión **laberinto fiscal** a la representación grafica Coparticipación federal argentina (grafico 2)

## 5- CONSTITUCIÓN 1994

La reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994 fue una importante modificación realizada al texto constitucional. Modernizó la misma e introdujo los derechos de tercera y cuarta generación, normas para defensa de la democracia y la constitucionalidad, las características de los órganos de gobierno, y nuevos órganos de control.

El 22 de agosto de 1994 se aprobó definitivamente la reforma constitucional en la localidad de Olivos, en la Provincia de Buenos Aires.

La nueva Constitución establece en el Artículo 75 que Corresponde al Congreso:

- 1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.*
- 2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de*

---

<sup>16</sup> En RINALDI, José María, “El azaroso rumbo del régimen de coparticipación argentino”



*la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

*Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.*

*La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*

*La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias.*

*No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso.*

*Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición.*

*3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*

Se establece que la masa coparticipable estará formada por las contribuciones directas, más las contribuciones indirectas (como facultad concurrente de la Nación con las provincias) menos las contribuciones de asignación específica.

De la lectura del artículo se desprende que los Constituyentes no tuvieron en mente un sistema único de coparticipación, ya que el inciso 9..." Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios" estaría convalidando las transferencias de la Nación a las provincias.

Horacio Piffano cita a Bullit Goñi en su “La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto”<sup>17</sup>, quien expresa que el término coparticipable estaría habilitando la posibilidad de que algunos impuesto no lo sean o admitir otros métodos de distribución.

El artículo citado establece criterios objetivos de reparto al momento de establecer la distribución primaria y secundaria, teniendo en cuenta las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción. Dichos criterios deben ser **equitativos y solidarios**.

Los criterios equitativos se refieren al carácter devolutivo del sistema, lo que implica que quienes más impuestos recaudan más ingresos coparticipados deberían recibir.

Los criterios de solidaridad se asimilan al principio de la distribución territorial de los recursos y se lo argumenta debido a la diferencia de bases tributarias y recursos naturales de cada región. La Constitución no expresa qué importancia deben tener estos criterios, lo que implica un alto grado de flexibilidad en el diseño legal de la norma y probablemente su jerarquía será dada por los gobernantes de turno.

La distribución debe lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Para lograr este objetivo no basta con política fiscal, es necesario tomar otras acciones como reformas en el ámbito laboral, sanitario, educativo, de la seguridad; además de tener una conveniente política monetaria.

---

17 Foro de instituciones fiscales, diciembre de 1998.

## CAPITULO II

### SISTEMA DE REPARTO: EL CASO ESPAÑOL

#### A-INTRODUCCIÓN

A lo largo de cinco siglos España pasó por todo tipo de gobiernos: monárquicos centralistas, monárquicos descentralizados, repúblicas, dictaduras. Desde 1978 está bajo el modelo de **Estado de Autonomías**, un modelo de descentralización del tipo de federalismo fiscal.

#### B-BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL ESTADO ESPAÑOL<sup>18</sup>

España se transforma en nación política a partir del levantamiento armado producido en 1808 contra la invasión napoleónica.

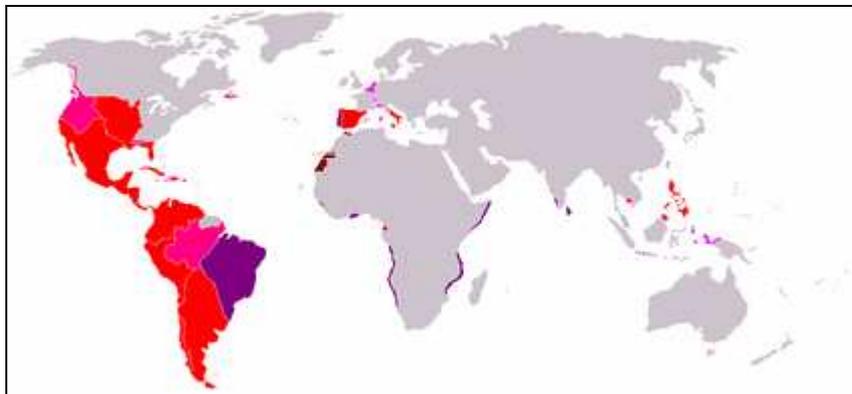
Pero no es allí el inicio, España como sociedad política, sino mucho antes como imperio.

En 1469 Isabel y Fernando, príncipe heredero de Aragón consuman un matrimonio que une los reinos de Castilla y Aragón. En 1492 toman Granada, expulsan a los judíos y se produce la expedición de Colón que culmina con el descubrimiento de América. Este no es un dato menor, ya que España se transforma en un imperio dominando vastos territorios de América a los que se suman sus dominios de Asia, África y Oceanía. En 1590 se suma el reino de Portugal, logrando la máxima extensión del imperio.

---

<sup>18</sup> Reseña realizada en base a Enciclopedia Visor, tomo 9, Edición especial para Latinoamérica, Visor enciclopedias Audiovisuales S.A., 1999; Wikipedia, [http://es.wikipedia.org/wiki/Historia\\_de\\_Espa%C3%B1a](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Espa%C3%B1a) [diciembre, 2013]; Historia siglo XX, <http://www.historiasiglo20.org/enlaces/espana.htm>, [diciembre, 2013]

## MAPA 1. TERRITORIOS DEL IMPERIO ESPAÑOL



Mapa diacrónico que muestra las áreas que pertenecían al Imperio español en algún momento durante un período de 400 años. Para más detalle, véase el mapa.

■ El Imperio español en su cúspide territorial alrededor de 1790

■ Regiones de influencia (exploradas y/o reclamadas pero nunca controladas) o colonias en disputa o de corto control

■ Posesiones del Imperio portugués gobernadas por España entre 1580–1640 por unión dinástica

■ Territorios cedidos en 1717 con la Paz de Utrecht o posteriormente

■ Marruecos y Sáhara Occidental 1884–1975.

Así también fue un período floreciente que lo constituyó como la mayor potencia militar y económica del mundo, comerciando a través del Atlántico y el Pacífico. Fue una época floreciente para las artes, la literatura, la música y la arquitectura.

Al comenzar 1700 se inicia la guerra de la sucesión española que fue iniciada luego de la muerte de Carlos de España (Casa de los Habsburgo). Firmado el tratado de Utrecht<sup>19</sup> se impone la Casa de Borbón, continuando así con la monarquía de Felipe V<sup>20</sup>.

Las principales consecuencias son las pérdidas de territorios europeos y la desaparición de la corona de Aragón.

Felipe V hizo importantes reformas administrativas a fin de aproximar a España a la conformación centralizada de su Francia natal. La Casa de Borbón gobernó España entre 1700 y 1808, y todos los monarcas se encargaron de fortalecer la autoridad central.

En 1788 Carlos IV asume como Rey. Comienza un período de crisis para la monarquía española, ya que interviene en las guerras francesas y del imperio napoleónico. Esta crisis desemboca en el motín de Aranjuez en 1808 que terminó con la abdicación del Rey a favor de Fernando VII.

19 Tratado de Utrecht o paz de Utrecht es un conjunto de tratados firmados por los Estados enfrentados en la guerra de la sucesión española, en el que se ceden territorios entre ingleses, españoles, franceses, italianos y portugueses, conformando una nueva geografía política.

20 Felipe V debe elegir entre ser Rey de Francia o Rey de España

Esto fue el inicio de la guerra de la independencia (1808-1814) contra el ejército napoleónico que había comenzado la invasión a España. Fue también una guerra civil entre los ilustrados que no querían a Fernando VII, el Rey cautivo<sup>21</sup> y quienes le eran fieles.

Estos últimos retrocedieron hacia el sur dado el avance de las tropas de Napoleón. Se refugiaron en Cádiz, donde las Cortes<sup>22</sup> convocadas por la Junta Suprema proclamaron la “soberanía nacional” en septiembre de 1810 y elaboraron la Constitución de 1812, en la que quedaron plasmados los principios del **nuevo régimen** (libertad individual, derechos individuales, libertad económica, abolición de señoríos, supresión de la inquisición) llamado **liberal** en contraposición al antiguo régimen absolutista.

Terminada la guerra, Fernando VII vuelve a España y suprime la Constitución de 1812, restaurando la monarquía absolutista y el antiguo régimen.

Durante su reinado se vivió la crisis definitiva de la monarquía absolutista marcada por la pérdida del imperio de América<sup>23</sup> y los sucesivos pronunciamientos liberales que pretendían restaurar la Constitución de 1812. Esto último lo consiguieron en 1820 instaurando una monarquía constitucional que duraría solo 3 años y estaría marcada por las guerras civiles entre liberales y partidarios del absolutismo. En 1823 se reinstaura por segunda vez el absolutismo.

En 1833 muere Fernando VII. Su heredera Isabel II no fue reconocida por el Rey Carlos, hermano del Rey Fernando VII, lo que llevó a nuevos conflictos armados entre partidarios de la reina y los carlistas.

Entre 1830 y la mayoría de edad de Isabel II se hace cargo del gobierno su madre, la regente Maria Cristina. Esta asume en medio de conflictos políticos entre los liberales defensores del **nuevo régimen** (partidarios de Isabel II<sup>9</sup>) y los absolutistas (partidarios de Carlos).

El año 1837 ve nacer una nueva Constitución, basada en un acuerdo entre el partido progresista y el partido moderado basada en el sufragio restringido<sup>24</sup>. Durante esos años los progresistas estuvieron en el poder.

---

21 Apoyaban a José I hermano de Napoleón, el Rey intruso, que fue Rey de la España napoleónica entre el 6 de junio de 1808 y el 11 de diciembre de 1813.

22 Cortes de Cádiz: asamblea constituyente inaugurada en septiembre de 1810 en San Fernando y trasladada a Cádiz en Andalucía hasta 1814 en que terminó la guerra de la independencia.

23 Entre 1810 y 1825 se dieron las guerras de la independencia hispanoamericanas que llevaron a la independencia a Bolivia (1809), Venezuela (1810), Colombia (1819), Ecuador(1811), Paraguay (1813), Cuba(1818), México (1810), Argentina(1816), Costa Rica (1821, Salvador (1821), Guatemala (1821), Honduras (1821), Nicaragua (1821), Uruguay (1830), Santo Domingo(1844) y Perú (1879)

24 Sufragio restringido o censitario: solo podían votar aquella parte de la población que cumpliera con ciertos requisitos. En España votaban quienes pagaban impuestos a Hacienda por valor de 200 reales, lo que equivalía al 5% de la población.

En 1844 se hace efectivo el inicio del reinado de Isabel II. Los moderados se hacen cargo del poder y sancionan la Constitución de 1845 (en reemplazo de la de 1837), con la que los progresistas no están de acuerdo.

Ambos se enfrentan por temas como el equilibrio de poderes entre el Rey y el parlamento, la libertad de prensa, el juicio por jurados, la función de los ayuntamientos, la extensión del derecho al sufragio.

En 1868 termina el reinado de Isabel II con una revolución lo que dio paso al **Sexenio democrático**.

El reinado de Isabel II fue un período en el que la monarquía cedió poder político al parlamento. Fue una época de modernización gracias al tendido del ferrocarril, se reabrieron universidades, pero nada más se hizo.

Con Isabel en el exilio comenzaron seis años de mucha actividad política. Entre 1868 y 1871 presidió el gobierno por el progresista General Serrano, quien se proclama favorable a la monarquía (aunque en el Pacto de Ostente<sup>25</sup> firmado entre progresista y demócratas había sentado postura contraria). En 1869 se convoca a las cortes constituyentes mediante sufragio universal masculino. Los progresistas salen triunfantes y con representación de todas las ideas se elabora y aprueba en junio la Constitución de la nueva monarquía que mantenía poderes propios de la monarquía constitucional.

Así hubo que buscar un nuevo Rey, y en 1870 en votación las cortes constituyentes eligieron al duque Amadeo de Aosta, segundo hijo del Rey de Italia. Fueron muchos los diputados que votaron por una República federal.

Amadeo I reinó 2 años y fue el primer intento de poner en práctica la monarquía parlamentaria. Fue un fracaso a causa del fallecimiento del líder político del partido progresista, el Gral. Prim.

Mientras esto sucedía, los carlistas se movilizaban, aumentando sus adeptos al devolverles los fueros a los catalanes, aragoneses y valencianos (suspendidos por Felipe V). Estos crearon un gobierno con ayuntamientos y diputaciones organizados según el régimen foral, impulsando las lenguas locales y las instituciones anteriores a 1700. Fueron triunfadores en Cataluña, Navarra y el País Vasco.

---

25 El Pacto de Ostente fue el acuerdo firmado el 16 de agosto de 1866 en la ciudad belga de Ostente por el Partido Progresista y por el Partido Demócrata, por iniciativa del general progresista Juan Prim, para derribar la monarquía de Isabel II de España. Este pacto, al que a principios de 1868 se sumó la Unión Liberal, fue el origen de «La Gloriosa», la revolución que en septiembre de 1868 depuso a la reina española.

Terminado el reinado de Amadeo I, las cortes proclaman la República<sup>26</sup> en febrero de 1873.

La Primera República española duró solo 22 meses, con una sucesión de 5 presidentes y 3 conflictos armados distintos y simultáneos.

En 1874 se produce el golpe de Manuel de Pavia que instaura al Gral. Serrano, cuyos objetivos eran terminar con los conflictos armados y luego convocar a las cortes para que decidieran la forma de gobierno.

Finalizando el año se decide restaurar la monarquía a favor de la casa de Borbón, esperando a Alfonso, hijo de Isabel II para que tomara el trono. Así comenzará el período de la restauración borbónica que se extendió has 1931.

El reinado de Alfonso XII aconteció entre 1875 y 1885. Estableció un sistema político bipartidista entre el partido liberal-conservador y el partido liberal-fusionista. En 1876 se dictó una nueva Constitución en la que se conformó un nuevo modelo de Estado con poder legislativo dividido en dos cámaras (Congreso de los Diputados y Senado), sufragio censitario, y un monarca que conservaría buena parte de las funciones del jefe de Estado y del poder ejecutivo.

En 1885 muere el Rey, asumiendo su esposa Maria Cristina la regencia, pues Alfonso XIII se encontraba aún en su vientre.

Maria Cristina se guió por la sensatez y el equilibrio en sus 17 años de regencia. Durante su estadía en el poder se promulgó la ley del sufragio universal.

En 1902 Alfonso XIII es proclamado Rey.

La restauración borbónica trajo aparejada una centralización administrativa y legal. Los nacionalismos catalán y vasco reaccionan y aparecen el partido nacionalista vasco, la liga catalana y la unión catalanista. Durante este período el movimiento obrero se agrupa en el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la Unión General de Trabajadores (UGT), y los anarquistas en la Federación de Trabajadores de la Región Española.

El jefe de gobierno de Alfonso XIII, Antonio Maura, impulsó una política de apertura, intentando una revolución desde arriba. En febrero de 1910 accede el liberal Canalejas a la jefatura de Estado (del Gobierno). En 1912 muere en un atentado y habrá hasta 1914 gobiernos de transición, momento en el que llega el liberal Manuel García Prieto a través de elecciones.

---

26 Sería luego conocida como la Primera República.

España se mantiene neutral en la primera guerra mundial, mientras los partidos dinásticos no terminan de conectar con la sociedad civil, si lo hacen el PSOE, los republicanos, los nacionalistas catalanes y los nacionalistas vascos.

En este contexto se da la crisis del año 1921: revueltas militares, suspensión de garantías constitucionales y una huelga general que provoca enfrentamientos entre sindicatos y fuerzas del orden.

Los jefes de gobierno van cambiando sin lograr apaciguar los reclamos y las disconformidades. A lo que se le suman los escandalosos datos del llamado caciquismo<sup>27</sup>.

En 1923 con el apoyo del ejército, la burguesía y el propio Alfonso XIII, se impone Primo de Rivera como dictador. Se suspende la Constitución, se disuelven los ayuntamientos, se prohíben los partidos políticos, se reprime a los opositores. Toda Europa ve tambalear los sistemas democráticos.

El gobierno fue centralista, con una amplia política de inversión pública en comunicaciones, regadíos y energía hidráulica. Las condiciones de trabajo iban empeorando con el paso del tiempo y la economía se mostraba incapaz de asumir la crisis mundial.

Con este panorama al inicio de 1930 dimitió Primo de Rivera. La oposición se une y va por la monarquía, cómplice de la dictadura y luego de las elecciones municipales el 14 de abril de 1931 se instaura la Segunda República, finalizando así la restauración borbónica.

La Segunda República parte de la aprobación de la Constitución en diciembre de 1931. La misma tenía un notable avance sobre el reconocimiento y defensa de los derechos humanos, a la organización democrática del Estado, a los derechos y libertades sociales, sufragio universal. Era unicameral el poder legislativo (Congreso de los Diputados) y el jefe de Estado elegido por un colegio.

Entre 1931 y 1939 se dio un gobierno republicano socialista, uno republicano y uno de coalición de izquierda. En 1936, luego del fallido golpe militar de julio contra el gobierno democrático, comienza la guerra civil. En 1939 se produce un golpe que pone fin a la resistencia republicana y a la guerra civil, asumiendo el poder el Gral. Francisco Franco.

La Segunda República debió enfrentarse con la realidad de una economía mundial sumida en la gran depresión.

En 1931 cuando la República se iniciaba se proclamó la República catalana. El gobierno republicano logró que se renunciara a la misma a cambio del compromiso de que en las futuras cortes constitucionales se presentara un estatuto de autonomía que decidiera Cataluña, previamente

---

<sup>27</sup> Caciquismo: es una forma distorsionada del gobierno local donde el líder político tiene un dominio total de una sociedad expresada como un clientelismo político.

aprobado por la asamblea del ayuntamiento, recuperando su nombre de 1700: Gobierno de la Generalidad de Cataluña. Al mismo tiempo comenzó un proceso para el establecimiento de autonomía del País Vasconavarro. Estos se basaban en el reestablecimiento de los fueros abolidos en 1839. Ambos estatutos contenían como base una República federal, mientras que la Constitución del 31 se basaba en una República unitaria, por lo que no fueron aprobados.

En 1938 asume, como ya dijimos, como jefe de gobierno el Gral. Francisco Franco. Estableció un régimen fascista en sus comienzos y luego se convertirá en una dictadura. Una dictadura que tuvo como base el nacionalismo español, el catolicismo y el anticomunismo. Se proclamaba democracia orgánica en contraposición a la democracia parlamentaria.

Se suspendieron los partidos políticos por considerarlos sembradores de divisiones, durante un período se suspendieron las Cortes, pero luego aparecieron solo para dar apariencia de parlamento al régimen, respaldando las decisiones del jefe de Estado. Se restringieron todas las libertades de asociación y reunión, se ejercía un absoluto control de la información, las fuerzas armadas ejercían las funciones de policía. Tuvo una fuerte relación con la iglesia católica.

De 1939 a 1954, autarquía franquista, años de la posguerra, la miseria y el hambre se esparcieron por todo el territorio. El Estado intervenía directamente en los asuntos económicos y la autosuficiencia económica que limitaba el comercio con el resto del mundo. Se fijaron los precios, se limitó la propiedad de los bienes producidos.

El modelo de autarquía fracasó. Entonces a partir de 1954 se liberaron parcialmente los precios, el comercio y el tránsito de bienes. En 1957 entran a formar parte del gobierno los tecnócratas del Opus Dei, los que ponen en marcha un plan de estabilización conforme las directrices del Banco Mundial y el FMI. Se liberalizó la economía, se redujo el intervencionismo, se recortó el gasto público, se abrió la economía al exterior, se devaluó la moneda y se facilitaron las inversiones extranjeras. A partir de 1961 se generó un crecimiento económico importante.

En los años siguientes la industria y los servicios crecieron rápidamente, aumentaron los ingresos por turismo y las inversiones extranjeras. Las zonas rurales sin presencia de industria o turismo sufrieron empobrecimiento. Si bien se intentaron corregir los desequilibrios entre regiones no se consiguieron buenos resultados.

Paulatinamente se mejora la cobertura sanitaria y de viviendas. El desarrollo económico favoreció la creación de la sociedad de consumo, lo que llevó a la movilidad social y el acceso a la información, provocando la pérdida de la influencia de la iglesia católica, nuevos hábitos sociales e influencia de la moda y costumbres de otros países.

En 1973 la crisis del petróleo golpea fuertemente a España, dado su carácter de no productor y teniendo en cuenta que la industrialización se basó en procesos intensivos en consumo de petróleo. Esto puso fin al período de expansión que había durado 13 años.

En 1975 muere el Gral. Franco. España enfrenta difíciles circunstancias políticas y económicas.

A los dos días de la muerte del dictador, el Consejo de Regencia<sup>28</sup> asumió y se proclamó Rey a Juan Carlos I de Borbón<sup>29</sup>, quien confirma en su puesto de Jefe de Gobierno a Arias Navarro. Siete meses después es reemplazado por Adolfo Suárez González, el que comienza las conversaciones con los partidos políticos y sociales a fin de instaurar un régimen democrático.

A principios de 1977 se sanciona la **Ley para la Reforma Política** la que dirigió el sistema franquista y llamo a elecciones para mediados de año. En julio la coalición Unión de Centro Democrático (UCD) gana las elecciones y comienza la redacción de una nueva Constitución.

## C- LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Tras las elecciones de 1977 el Congreso de Diputados ejerce la iniciativa constitucional que le otorgaba el Art. 3 de la Reforma Política y se crea la Comisión Constitucional para redactar un proyecto de Constitución. Entre agosto y diciembre se llevaron a cabo las sesiones y se sancionó. Entra en vigencia la nueva Constitución el 29 de diciembre de 1978.

La Constitución contiene como forma de gobierno la monarquía parlamentaria, afianza el principio de soberanía popular, propugna los valores superiores de la libertad, la igualdad y la justicia y el pluralismo político.

Establece una organización territorial basada en la autonomía de municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, rigiendo entre ellos el principio de la solidaridad. Así España se establece como un Estado Regional o Autonómico, que es una forma intermedia entre un Estado unitario y uno federal, que busca compatibilizar la idea de unidad y descentralización o autonomía.

El Rey es el Jefe del Estado, desempeña funciones de naturaleza simbólica y carece de poder efectivo de decisión, la validez de sus actos depende del refrendo de la autoridad competente.

La Constitución consagra el sufragio universal. El poder legislativo es bicameral conformado por el Congreso de los Diputados y el Senado.

---

28 Consejo de regencia: institución destinada a gobernar un reino durante la minoría de edad o interdicción de un monarca.  
29 Nacido como Juan Carlos Alfonso Víctor María de Borbón y Borbón-Dos Sicilias, Juan Carlos I es nieto de Alfonso XIII e hijo del matrimonio habido entre Juan de Borbón y Battenberg, conde de Barcelona, y de María de las Mercedes de Borbón-Dos Sicilias y Orleans, princesa de las Dos Sicilias.

El gobierno, cuyo presidente es investido por el Congreso de Diputados dirige el poder ejecutivo, incluyendo la administración pública.

El poder judicial recae en los jueces y el Consejo General del poder judicial, como su máximo órgano de gobierno. El Tribunal Constitucional<sup>30</sup> controla que las leyes y actuaciones de la Administración pública estén conforme a la carta magna.

## D- COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como ya dijimos, en el siglo XIX, España asiste a una lucha entre el antiguo régimen absolutista y el estado liberal. Este último necesita un nuevo ordenamiento territorial que permita gobernar el País de manera uniforme, recaudar impuestos y crear un mercado único con leyes iguales para todos.

En 1811 las cortes de Cádiz derogan los señoríos jurisdiccionales, desapareciendo la división entre señoríos<sup>31</sup> y realengo<sup>32</sup>.

La Constitución de 1812 no reconoce personalidad política a los antiguos territorios históricos. Se crean 32 Provincias determinándose en 1813 una nueva división con 36 Provincias y 7 subalternas con criterios históricos. Fernando VII no lo aprueba. Así España para 1817 esta dividida en 29 intendencias y 13 consulados.

En 1833 Javier Burgos, secretario de Estado de Fomento, bajo la regencia de Maria Cristina de Borbón, estableció la división territorial en 49 Provincias, basándose en los planteamientos del nuevo regionalismo, pero tomando como base la antigua división de reinos de España. A su vez agrupaba a las Provincias en regiones. Este ordenamiento territorial llegó hasta 1978 (mapa 2).

---

30 El Tribunal Constitucional está integrado por doce miembros, que ostentan el título de Magistrados del Tribunal Constitucional. Son nombrados por el Rey mediante Real Decreto, a propuesta de las Cámaras que integran las Cortes Generales (cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado), del Gobierno (dos) y del Consejo General del Poder Judicial (dos).

La designación para este cargo se hace por nueve años, debiendo recaer en ciudadanos españoles que sean Magistrados o Fiscales, Profesores de Universidad, Funcionarios públicos o Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. Con el fin de asegurar la continuidad en las actuaciones del Tribunal, éste se renueva por terceras partes cada tres años.

El Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución. Único en su orden y con jurisdicción en todo el territorio nacional, ejerce las competencias definidas en el artículo 161 de la Constitución. El Tribunal Constitucional es independiente de los demás órganos Constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica.

31 Señoríos: similar a un feudo es el señorío territorial y señorío jurisdiccional en que las prerrogativas del señor son fundamentalmente el cobro de los derechos señoriales.

32 Realengo: es la calificación jurisdiccional que tienen los lugares dependientes directamente del Rey, no es su propietario, pero si le pagan al Rey. Éste lo puede dar en señorío.

## MAPA 2. ESPAÑA SEGÚN LA DIVISIÓN POLÍTICA DE 1833



Fuente: <http://gestindela memoria-felix.blogspot.com.ar/2012/01/mapa-division-Provincial-de-javier-de.html>

Con la Constitución de 1978 se empieza a perfilar un nuevo mapa para España. En 1981 la UCD y el PSOE aprueban los pactos autonómicos por los cuales España se divide en 17 Comunidades Autónomas (CCAA) y dos ciudades autónomas (mapa 3).

## MAPA 3. ESPAÑA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: <http://epilatlasgeo.blogspot.com.ar/2013/02/espana.html>

Existen cuatro CCAA con estatus de nacionalidad histórica, es decir que tienen una identidad colectiva, lingüística y cultural diferente al resto del Estado. Son Andalucía, País Vasco, Galicia y Cataluña.

También hay dos comunidades forales, cuyo sistema de gobierno esta basado en derechos históricos. Son la comunidad foral de Navarra y el País Vasco

## E- FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### 1- CONSTITUCIÓN Y PERÍODO PREAUTONÓMICO

La Constitución de 1978 en el art. 2 “reconoce y garantiza el derechos la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

Bajo el título VII De la organización territorial del Estado (Art. 137 a 158) reconoce una nueva organización territorial organizada en “municipios, Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”, todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, sin dejar de reconocer la unidad nacional”.

Así entre 1978 y 1981 un período de preautonomías en el cual se instauran las autonomías de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía. A éstas se las llama **autonomías reforzadas**. Era necesario reconocerles rápidamente sus derechos porque reclamaban por el proceso de autonomía a través de la historia.

Las otras comunidades comienzan a crearse y aprobar sus estatutos de autonomía entre 1981 y 1983, poniéndose en marcha el proceso autonómico institucional y funcionalmente. Cada CCAA pone en marcha sus órganos de autogestión y el gobierno central comienza a traspasar las competencias. Este segundo grupo de denomina de **autonomía ordinaria**.

Las CCAA poseen poder “para aprobar leyes, autogobernarse, decidir en temas de políticas públicas, en la dimensión de la administración pública y los recursos financieros. El autogobierno de las CCAA es notable: sus instituciones solo responden ante el propio electorado, sin ninguna dependencia jerárquica respecto al gobierno central, poseen poder legislativo, reglamentario y administrativo sobre ámbitos tan importantes como el urbanismo, la educación, el medio ambiente. Sus presupuestos representan aproximadamente el 25% del total estatal y el número de sus

funciones iguala a las del Estado central. Además, algunas CCAA tiene poderes particulares en materias específicas como la lengua, la organización territorial y el estado civil foral o especial”<sup>33</sup>

Por lo tanto las CCAA son las que tiene mayor relación con los ciudadanos debido a sus tareas legislativas y administrativas

La Constitución ha permitido que una o varias Provincias limítrofes con características lingüísticas, culturales y económicas comunes se hayan constituido mediante acuerdo en una Comunidad Autónoma para formar “un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, mediante la presentación de un estatuto, según el artículo 11. No constituyó entonces un modelo políticamente descentralizado, sino potencialmente descentralizado.

El sistema autonómico español es de tipo abierto ya que se caracteriza por el principio dispositivo, según el cual corresponde cada una de las Comunidades Autónomas determinar el grado de su autonomía.

En el artículo 137 de la Constitución Española (CE) establece las distintas formas de acceder al sistema autonómico declarando a éste como un derecho y no como una obligación.

Los estatutos autonómicos son la norma básica de las CCAA, en los cuales se dan la organización, las instituciones y sus competencias. El artículo 147 de la CE también establece que incluyan la denominación de la comunidad, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de sus instituciones y las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución.

Se facilitaron en la Constitución dos formas de acceder a la autonomía. La primera por la vía rápida del art.151 y la segunda por la vía lenta del art.143. En el art. 143 se les da la posibilidad de constituirse en CCAA a las “Provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las Provincias con entidad histórica”. Estas tenían hasta 6 meses desde el primer acuerdo para constituirse, de no lograrlo deberán esperar 5 años.

Mientras el artículo 151 da la posibilidad de formarse en CCAA cuando no se den en los primeros 6 meses los requisitos, pero si con posterioridad.

Las CCAA se constituyeron en autonomías a partir de la fecha en que se aprobaron sus estatutos de autonomía (cuadro 1).

---

33 Aja, Eliseo: el Estado autonómico: federalismo y derechos diferenciales, Ciencias Sociales, Madrid, España; Alianza Editorial, 1999.

## CUADRO 1. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Comunidad autónoma	Fecha de la primera aprobación del estatuto de autonomía
1	País Vasco	18 de diciembre de 1979 (LO 3/1979)
2	Cataluña	18 de diciembre de 1979 (LO 4/1979)
3	Galicia	6 de abril de 1981 (LO 1/1981)
4	Andalucía	30 de diciembre de 1981 (LO 6/1981)
5	Principado de Asturias	30 de diciembre de 1981 (LO 7/1981)
6	Cantabria	30 de diciembre de 1981 (LO 8/1981)
7	La Rioja	9 de junio de 1982 (LO 3/1982)
8	Región de Murcia	9 de junio de 1982 (LO 4/1982)
9	Comunidad Valenciana	1 de julio de 1982 (LO 5/1982)
10	Aragón	10 de agosto de 1982 (LO 8/1982)
11	Castilla-La Mancha	10 de agosto de 1982 (LO 9/1982)
12	Canarias	10 de agosto de 1982 (LO 10/1982)
13	Navarra	10 de agosto de 1982 (LO 13/1982)
14	Extremadura	25 de febrero de 1983 (LO 1/1983)
15	Islas Baleares	25 de febrero de 1983 (LO 2/1983)
16	Comunidad de Madrid	25 de febrero de 1983 (LO 3/1983)
17	Castilla y León	25 de febrero de 1983 (LO 4/1983)
	<b>Ciudades autónomicas</b>	<b>Fecha de la primera aprobación del estatuto de autonomía</b>
18	Ceuta	13 de marzo de 1995 (LO 1/1995)
19	Melilla	13 de marzo de 1995 (LO 2/1995)

Los gobiernos de las CCAA están constituidos por:

- **Asamblea Legislativa:** elegida por sufragio universal con representación proporcional que asegure la representación de las distintas zonas de las CCAA. Tienen como funciones aprobar las leyes de la comunidad, la ley de presupuesto anual, elegir al presidente del gobierno, controlar a los funcionarios gubernamentales y realizar la interpelación.
- **Consejo de Gobierno:** con funciones ejecutivas y administrativas. Son políticamente responsables frente a la asamblea.
- **Presidente:** elegido por la asamblea entre los miembros y nombrado por el Rey. Le corresponde la dirección del Consejo de gobierno, suprema representación de la comunidad. Es políticamente responsable frente a la Asamblea.
- **Tribunal Superior de Justicia.**

Las competencias de las CCAA se encuentran establecidas en los artículos 148 y 149 y se dividen en tres categorías:

- **Competencias exclusivas:** son aquéllas en las que un ente aglutina todas las facultades posibles sobre una misma materia (art. 149.1 CE con las relaciones internacionales, justicia, nacionalidad)
- **Competencias compartidas:** cuando determinadas facultades corresponden a un ente y las restantes a otro (art. 149 CE la atribución de la legislación básica al Estado y el desarrollo normativo y la ejecución a las CCAA)
- **Competencias concurrentes:** cuando los dos entes tienen la posibilidad de concurrir con idénticas facultades a la regulación de una materia (la cultura atr.149.2 CE).

El Prof. Vicente Garrido Mayol de la Universidad de Valencia dice que “la complejidad del sistema competencial español junto a la enorme posibilidad descentralizadora que ofrece el texto constitucional permite observar cómo la inmensa mayoría de las competencias se encuentran compartidas entre el Estado y las CCAA. No obstante, resulta preferible no depender en exceso de la terminología y atender a un criterio casuístico para delimitar el sistema de competencias de acuerdo con las necesidades y evolución del Estado Autonómico”<sup>34</sup>.

**CUADRO 2. ESPAÑA: COMPETENCIAS DEL ESTADO, LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS PROVINCIAS.**

Competencias Exclusivas del Estado	Competencias Exclusivas de Comunidades Autónomas (CCAA)	Competencias Concurrentes del Estado y Comunidades Autónomas	Competencias Compartidas Estado y Comunidades Autónomas	Otros tipos de Competencia	Competencias Provincias
Defensa y fuerzas armadas	Instituciones autonómicas	Ordenación general de la economía	Legislación laboral	cultura	Seguridad en lugares públicos
Relaciones internacionales	Agricultura y ganadería	educación	Legislación mercantil y penitenciaria	Denominaciones de origen	Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas
Nacionalidad, extranjería y derecho de asilo	turismo	régimen local	propiedad intelectual e industria	Empresas públicas (participación)	Protección civil, prevención y extinción de incendios
Comercio exterior	Asistencia y servicios sociales	sanidad	Legislación sobre productos farmacéuticos	Orden público	Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías Rurales.

					Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de Aguas residuales. -Transporte público De viajeros.
Sistema monetario	Caza y pesca	Crédito y cajas de ahorro		Televisión autonómica	Patrimonio histórico-artístico. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del Tiempo libre; turismo.
Ordenación del crédito, banca y seguros	Comercio y consumo	Administraciones públicas y funcionarios			Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria
Sanidad exterior	industria	Medio ambiente			Participación en la gestión de la Atención primaria de la salud.
Ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas del Estado	urbanismo	Medios de comunicación			Protección de la salubridad pública
	Ferrocarriles, transporte, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas de las CCAA				Protección del medio ambiente

Fuente: "PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS: ESPAÑA Y BOLIVIA EN PERSPECTIVA COMPARADA", Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Internacionales. Marcela Montero Taborga, Chile, 2009 en [http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2009/montero\\_m/sources/montero\\_m.pdf](http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2009/montero_m/sources/montero_m.pdf)

Sobre las competencias transferidas y las reservadas al Estado central la Constitución muestra un listado en que las primeras son abiertas y las segundas responden a la teoría del federalismo fiscal.

## 2-PRIMER PERÍODO AUTONÓMICO

El primer período de financiación, denominado Período transitorio, comienza en el momento en el que se realizan los primeros traspasos de competencias a las CCAA hasta el año 1986.

En este marco, la financiación de los servicios transferidos por el Estado a las CCAA se instrumenta a través de dos sistemas diferentes: el denominado sistema de financiación común, cuyos instrumentos o mecanismos están regulados en la LOFCA y el sistema de financiación foral regulado mediante concierto o convenio económico<sup>35</sup>.

En septiembre de 1980 se sanciona la ley 8 bajo el nombre de LEY ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, conocida como LOFCA.

La misma consta de 3 capítulos, con un total de 21 artículos y disposiciones adicionales, transitorias y finales.

En el capítulo I da los principios generales en el que se reconoce la autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias, siempre de acuerdo con la Constitución, las Leyes y los respectivos Estatutos Autonómicos. Rige la financiación de las CCAA.

La LOFCA mantiene los principios de la Constitución, que establecen que el Estado no puede hacer diferencias, ni otorgar privilegios económicos o sociales a favor de una o más CCAA, debe garantizar el equilibrio económico, y favorecer el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. Como así también promover y velar por la solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones, y asegurar los recursos suficientes para el ejercicio de las competencias propias de las CCAA.

Crea un Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de las CCAA para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda del Estado, constituido por el

---

35 el sistema de Convenio o Concierto se caracteriza porque la CCAA correspondiente tiene un derecho sobre la recaudación tributaria generada en el ámbito geográfico de su respectiva jurisdicción, de forma tal que supone una sustitución atenuada de la Hacienda del Estado por la Hacienda de la Comunidad Autónoma, que dispone de potestad tributaria en los términos y condiciones establecidas en una ley. Por lo tanto financia sus gastos con su propia recaudación y adicionalmente, como es lógico, transfiere al Estado su aportación —el cupo— a las cargas generales del mismo, incluyendo entre dichas cargas los recursos con que el Estado lleva a cabo su política de redistribución, haciéndose así efectivo el principio Constitucional de solidaridad.

Ministro de Hacienda, el de Economía, el de Administración Territorial y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma.

Este órgano entiende en temas de coordinación de la política presupuestaria de las CCAA con la del Estado, estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación<sup>36</sup>; estudio, elaboración, y revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos efectivos de los servicios transferidos a las CCAA; coordinación de la política de endeudamiento y de la política de inversiones públicas; y toda actividad financiera de las Comunidades y del Estado que precise de una actuación coordinada.

En el capítulo II hace una enumeración de los Recursos de las CCAA, estando estos constituidos por:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado<sup>37</sup>
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.
- e) Las participaciones en los ingresos del Estado.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia
- h) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley
- i) las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial,

La ley también establece que las CCAA podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes, pero estos no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado. Si el Estado establece tributos sobre hechos imponible gravados por las CCAA, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas.

---

36 Por Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, como una institución separada de la LOFCA.

37 Constituyen ingresos de Derecho privado de las CCAA los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o la Nación. A estos efectos se considerará patrimonio de las CCAA el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales de que sea titular, susceptibles de valoración económica, siempre que unos u otros no se hallen afectos al uso o al servicio público.(artículo 5 de la LOFCA)

Las CCAA podrán establecer tasas sobre la utilización de su dominio público, la prestación por ellas de un servicio público o la realización por las mismas de una actividad que se refiera afecten o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

Las CCAA podrán establecer sus propios impuestos, siempre que estos no sean sobre bienes o actos que se encuentren o se realicen fuera de su territorio, ni que supongan ningún obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afecten la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español.

La ley entiende como tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma. Esta cesión podrá hacerse total o parcialmente. Se debe tener en cuenta que si los tributos cedidos son de naturaleza personal, su atribución a una Comunidad Autónoma se realizará en función del domicilio fiscal de los sujetos pasivos, si gravan el consumo, su atribución a las CCAA se llevará a cabo en función del lugar en el que el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias, y si gravan operaciones inmobiliarias, su atribución a las CCAA se realizará en función del lugar donde radique el inmueble.

Pueden ser cedidos a las CCAA los tributos relativos que a continuación se detallan:

- a) Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
- b) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- c) Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- d) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- e) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- f) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

La ley establece con la misma claridad cuales son aquellos tributos que no pueden ser cedidos:

- a) Sobre la renta global de las personas físicas.
- b) Sobre el beneficio de las Sociedades.
- c) Sobre la producción o las ventas, salvo lo dispuesto en el apartado anterior.
- d) Sobre el tráfico exterior.
- e) Los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales.

La LOFCA habilita a las CCAA a establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio, siempre que no impliquen una disminución en los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtúen la naturaleza o estructura de los mismos.

De los impuestos no cedidos las CCAA participan en un porcentaje (coparticipación fiscal), aprobado por ley, que se negocia sobre la base del coeficiente de población, el coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios, a relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España y otros criterios que se estimen procedentes (relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras, relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos). Como vemos la LOFCA establecía criterios objetivos a la hora de coparticipar los impuestos no cedidos.

Estos criterios objetivos pueden ser revisados solamente si se amplían o reducen las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, cuando haya cesión de nuevos tributos, se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado o pasados los cinco años sea solicitada la revisión por las CCAA o el Estado.

Establece que las CCAA podrán realizar operaciones de crédito por plazos inferiores a un año sin restricciones, mientras que para operaciones de créditos de plazos mayores al año deberán tener en cuenta que éstas sean destinadas exclusivamente a los gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Las CCAA deben coordinar con el CPFF todo tipo de operaciones crediticias.

Cualquier tipo de operación de crédito con el extranjero necesitará de la autorización del Estado.

El Estado nacional debe garantizar que en todo el territorio español se goce de un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales<sup>38</sup>. Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros propios y coparticipados no pueda asegurar dicho nivel, se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizarlo, según el 158.1 de la Constitución. Si esta asignación se extiende en el tiempo por un período de tiempo inferior a cinco años, entonces

---

<sup>38</sup> Se considerará nivel mínimo de prestación de los servicios públicos el nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

se pedirá la corrección de su porcentaje de coparticipación según lo establece la ley. Las CCAA favorecida deben rendir cuentas anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas y del nivel de prestación alcanzado en los servicios con ellas financiados. Esta evaluación descartaría la posibilidad de que esta institución pudiera suponer un premio a la ineficacia.

La LOFCA establece un fondo de compensación íter territorial que responde al principio de solidaridad interterritorial cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado y que se distribuirá por las Cortes Generales entre CCAA, Provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización Provincial. Su distribución se hará basado en criterios objetivos cuya ponderación será establecida por ley y revisada cada cinco años, que tiene en cuenta La inversa de la renta por habitante, la tasa de población emigrada de los diez últimos años, el porcentaje de desempleo sobre la población activa, la superficie territorial, el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular y otros criterios que se estimen procedentes. Anualmente deberán rendir cuentas a las Cortes generales del destino de los fondos y de la realización y grado de ejecución de los proyectos, que podrán ser obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones e inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos.

### CUADRO 3. CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA LOFCA.

Principio	Objetivo	Recursos
Suficiencia	Asegurar la financiación de los servicios transferidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tributos cedidos.</li> <li>➤ Tasas transferidas</li> <li>➤ Participación en ingresos del Estado</li> </ul>
Solidaridad	Hacer efectivo el principio de solidaridad entre regiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fondo de Compensación Interterritorial.</li> <li>➤ Asignaciones especiales de nivelación de servicios esenciales</li> </ul>
Autonomía	Permitir el ejercicio de la autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tributos propios</li> <li>➤ Recargos</li> <li>➤ Endeudamiento.</li> </ul>

Fuente: LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS. BALANCE Y PERSPECTIVAS EN EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN, Álvarez García,S., González González, A., Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo, Universidad de Oviedo en <http://www.uned.es/ca-gijon/web/actividad/publica/entemu01/a1.PDF>

El capítulo III está dedicado a las competencias de las CCAA. Establece que las mismas regularan sus órganos competentes de acuerdo a sus estatutos en lo concerniente a:

- a) La elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos.

b) El establecimiento y la modificación, de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, así como de sus elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria.

c) El establecimiento y la modificación de los recargos sobre los impuestos del Estado.

d) Las operaciones de crédito concertadas por la Comunidad Autónoma,

e) El régimen jurídico del patrimonio de las CCAA en el marco de la legislación básica del Estado.

f) Los Reglamentos Generales de sus propios tributos.

g) Las demás funciones o competencias que le atribuyan las Leyes.

Se establece que la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos corresponderá a la Comunidad Autónoma, la cual dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas. En el caso de los tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión. Mientras que sobre los tributos exclusivos del Estado será el encargado de la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, a través de la Administración Tributaria del Estado.

Se establece también en la ley en que fueros deben realizarse los reclamos y demandas interpuestas contra los actos dictados por las administraciones tributarias.

La LOFCA establece que los presupuestos de las CCAA tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades y deben ser elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.

El control presupuestario corresponde a los órganos que cada estatuto establezca en la CCAA y al Tribunal de Cuentas del Estado.

En las disposiciones adicionales se deja establecido que el sistema foral se aplicará a la Comunidad Autónoma del País Vasco según lo establecido en su estatuto y a la Comunidad de Navarra se le regulará su actividad financiera y tributaria de acuerdo al Convenio Económico, estableciendo cual será su aporte a las cargas generales del Estado y como se armonizará su sistema tributario con el del Estado.

Se deja sentado que el Instituto Nacional de Estadística, en coordinación con los órganos competentes de las CCAA deberá anualmente elaborar y publicar las informaciones básicas que

permitan cuantificar a nivel provincial la renta por habitante, la dotación de los servicios públicos fundamentales, el grado de equipamiento colectivo y otros indicadores de riqueza y bienestar social. Asimismo elaborará estudios alternativos sobre la ponderación de los distintos criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial. Como así también el Ministerio de Hacienda anualmente publicará la recaudación provincial obtenida por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la recaudación provincial obtenida por los impuestos cedidos y la distribución provincial que presente el gasto público divisible.

En las disposiciones transitorias se deja claro que hasta tanto se haya completado el traspaso de los servicios y competencias a las CCAA o hasta que hayan transcurrido 6 años, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al costo efectivo<sup>39</sup> del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia. Se crea a tal efecto una Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, que adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación correspondiente teniendo en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan. A partir del método fijado se establecerá un porcentaje en el que se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma, disminuido por el total de la recaudación obtenida por la misma por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I (gastos de personal) y II (gastos de mantenimiento) del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados. Este costo efectivo se financiará con los tributos cedidos más el porcentaje de participación de los ingresos del Estado (PIE).

El Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las CCAA<sup>40</sup> del Ministerio de la Presidencia dice en un párrafo que “puede afirmarse, y es preciso tomar conciencia de ello, que el proceso autonómico se ha puesto en marcha sin la necesaria preparación por parte de la administración financiera del Estado. El documento presupuestario diseñado desde otras coordenadas no permite de forma inmediata obtener una información suficiente con la que poder calcular el coste efectivo de los servicios transferidos a la CCAA”.

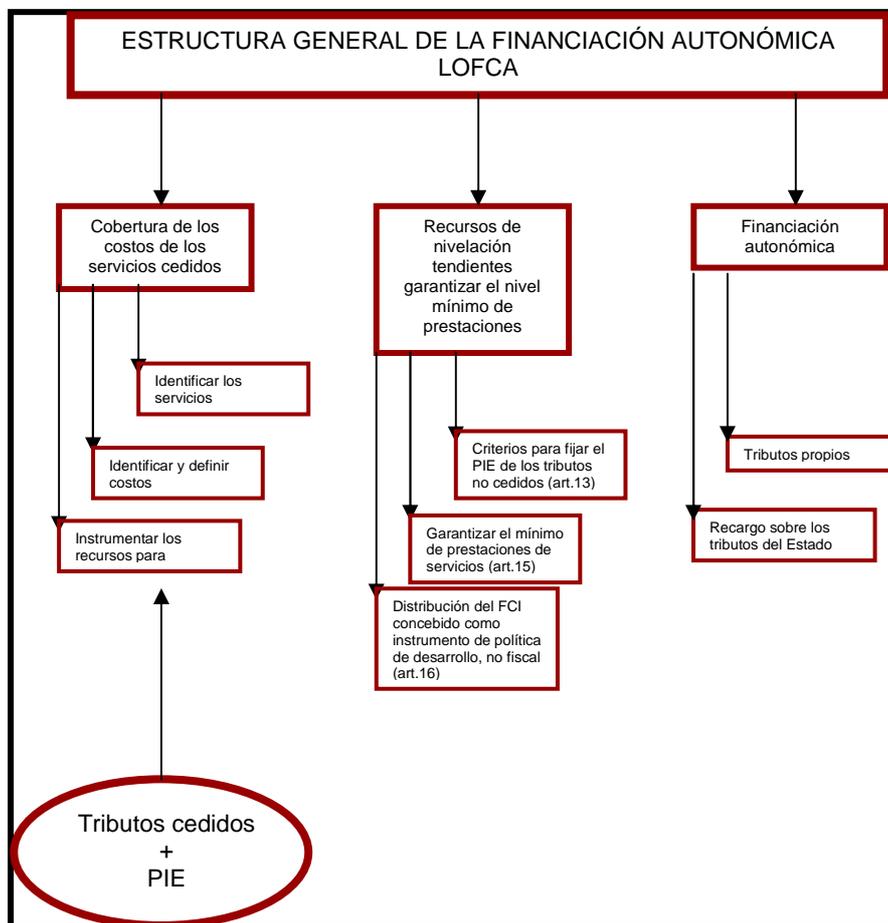
---

39 Costo efectivo: valor monetario de cada servicio transferido. Según Monasterio Escudero y Fernández en El nuevo modelo de financiación autonómica (2002) este costo efectivo estaba determinado así:  $CEj=CDj+CIj+IRj+INj-Fj$ , donde CDj es el costo directo de la prestación del servicio y comprende gastos en personal y adquisición de bienes y servicios corrientes de las unidades administrativas que prestan directamente el servicio. CIj son los costos indirectos de la prestación del servicio y comprende gastos en personal y adquisición de bienes y servicios corrientes de las unidades administrativas que no prestando directamente el servicio desarrollan tareas de apoyo, planificación y coordinación. IRj es la inversión en reposición, gastos de capital en inversiones reales destinadas a mantener el stock de capital público transferido en las mismas condiciones de uso. INj es la inversión nueva, gastos de capital en inversiones reales destinadas a ampliar el stock de capital público. Fj son las tasas cobradas a los usuarios del servicio público por aplicación del principio del beneficio.

40 En Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las CCAA, CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Julio 1981, MADRID [http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol34/pag\\_03.html](http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol34/pag_03.html)

Durante este período las CCAA dan los primeros pasos en el establecimiento de sus sistemas tributarios.

**GRAFICO 3. ESTRUCTURA DE LA LOFCA**



Fuente: elaboración propia en base a la LOFCA

La cobertura del coste, calculado de acuerdo con la metodología aprobada, debía quedar garantizada mediante el importe recaudado por tributos cedidos y la participación en los impuestos estatales no cedidos. Hasta 1984 no fue posible dar cumplimiento al modelo de financiación previsto, una vez aprobada la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos y las leyes específicas de cesión a cada Comunidad, que permitieron la generalización de este recurso a partir del 1 de enero de 1984.

En marzo de 1984 se sanciona la ley 7 que regula el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) creado por la LOFCA.

Se establece que la base de cálculo del fondo se hará sobre la inversión pública nueva y de allí un porcentaje que no puede ser inferior al 30%.

Se tomará como criterio objetivos de distribución.

**TABLA 3. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN**

CRITERIOS	FCI-1984
Población: inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio	70%
Superficie	5%
Desempleo	5%
Saldo migratorio	20%
Dispersión de la población	0%

Fuente: ley 7/1984 en

<http://legislacion.derecho.com/ley-7-1984-del-fondo-de-compensacion-interterritorial>

Se toman distintos criterios para las zonas insulares y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

El fondo debe estar destinado a gastos de inversión real que lleven a disminuir las diferencias territoriales de renta y riqueza dentro de cada CCAA.

### 3- EL PRIMER MODELO DEFINITIVO (1987-1991).

El 7 de noviembre de 1986, el Consejo de Política Fiscal y Financiera establece un nuevo método de financiación válido para el quinquenio 1987-1991, entre las CCAA y el Estado, que habría de corregir las disfunciones y problemas observados en el período transitorio de financiación.

Dicho acuerdo -posteriormente ratificado por las correspondientes Comisiones Mixtas Estado-CCAA y aplicado por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado del referido quinquenio - configuró plenamente el sistema definitivo diseñado en la LOFCA, al determinarse la participación, no ya conforme a las disposiciones transitorias de la LOFCA, sino de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 13 de la misma. En este sentido, la fijación del porcentaje se desconecta del coste efectivo del servicio, pasando a negociarse en base a las variables socio-económicas recogidas en el referido artículo 13 LOFCA.

En esta etapa se introdujo un alto grado de automatismo en el sistema, ya que el porcentaje se dotó de una mayor estabilidad y objetividad, fijándose por un período de cinco años y conforme a un procedimiento objetivo, salvo que ocurriera alguna de las circunstancias previstas que justificase su revisión, a la vez que se previó su evolución dentro de una bandas preestablecidas. Se trataba así de superar el sistema de regateos bilaterales de todos los años entre cada Comunidad Autónoma y el gobierno central, de forma que la principal fuente de ingresos de las CCAA no dependiera de la influencia que fuera capaz de ejercer en la negociación con el Estado.

La experiencia obtenida en el período transitorio aconseja simplificar el número de vías de financiación y reducirlas a solo dos formas de financiación incondicionada:

a) los mecanismos financieros de gestión propia, que al igual que en el período transitorio serán las tasas cobradas por los servicios transferidos y los tributos cedidos, y

b) la participación en los ingresos del Estado, fijada en función de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA.

Se considera en el nuevo acuerdo la posibilidad de efectuar nuevas cesiones de tributos, referidas al IVA en su fase minorista y al Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados. La cesión del primero de estos impuestos se comenzará a estudiar a los cuatro años de puesto en funcionamiento, mientras que con el segundo se procederá a la realización de las actuaciones necesarias para que sea efectiva el 1 de enero de 1988.

El cambio fundamental que se produce al pasar del período transitorio al definitivo consiste en la modificación de los criterios de reparto del volumen total de recursos entre las CCAA. Durante el período transitorio el criterio básico es el principio de garantía del coste efectivo de los servicios transferidos, en cambio, en el período definitivo se trata de repartir los recursos totales en función de las variables socioeconómicas recogidas en el artículo 13 de la LOFCA, garantizando a cada Comunidad Autónoma una financiación mínima igual a la que percibe por el sistema transitorio.

Se adoptan los siguientes criterios sobre la aplicación de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA y sus ponderadores

**TABLA 4. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN**

	COMPETENCIAS COMUNES %	COMPETENCIAS EDUCACIÓN %	FINANCIACIÓN TOTAL %
Población	59,00	84,40	73,75
Insularidad	0,70	3,10	2,09
Superficie	16,00	15,00	15,42
Unidades Administrativas	24,30	0	10,19
Riqueza Relativa	4,20	0,40	1,99
Esfuerzo Fiscal	5,00	1,70	3,08
constante	0	-2,50	-1,45

Fuente: elaboración propia en base a MÉTODO PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA EN EL PERÍODO 1987-1991 en [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Acu.1\\_86.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Acu.1_86.pdf)

Así para las CCAA del artículo 151 (autonomía forzada o vía rápida) la financiación incondicionada o fuera de fondo (FFF) se obtiene de la siguiente fórmula:

$$\text{FFFicomunes} + \text{FFFi educación} = 2.859,57 \text{ UAi} + 0,0059856 \text{ Ni} + 1,095 \text{ li} + 0,1179 \text{ si} + 188.641,39 \text{ IRI} + 186.029,15 \text{ EFi} (1) + -2.487,595 + 0,02046855 \text{ Ni} + 8,8333843 \text{ li} + 0,4164268 \text{ Si} + 24.364,001 \text{ IRI} + 161.052,3079 \text{ EFi}$$

Y para las CCAA del artículo 143 (vía lenta) la financiación incondicionada se obtiene de la siguiente fórmula:

$$\text{FFFicomunes} = 2.859,57 \text{ UAi} + 0,0059856 \text{ Ni} + 1,095 \text{ li} + 0,1179 \text{ si} + 188.641,39 \text{ IRI} + 186.029,15 \text{ EFi}$$

Donde:

FFFicomunes: fondo de financiación incondicionada de todas las CCAA

FFFeducación: fondo de financiación incondicionada de las CCAA que tiene transferidos los servicios de educación

UA: unidades administrativas

Ni: población

li: insularidad

si: superficie

IRI: riqueza relativa

EFi: esfuerzo fiscal

El volumen de recursos totales a repartir por el Estado se entiende como la suma, en cada ejercicio presupuestario, de la recaudación estatal por impuestos directos e indirectos (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recursos de la CEE), la recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social y la recaudación por cotizaciones al desempleo. Este concepto de "ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente", se denomina abreviadamente ITAE en este Método.

El porcentaje de participación será de carácter fijo y quinquenal, quedando sometido a una regla general de revisión cada cinco años. Pero podrá reverse en caso de que exista cesión de nuevos tributos, la transferencia de nuevos servicios, o la modificación de las previsiones de rendimiento recaudatorio de los tributos cedidos.

En cuanto a la financiación condicionada se integran a ella las subvenciones gestionadas por las CCAA durante el período transitorio cuya índole recurrente y vocación de permanencia las relaciona directamente con la prestación de los servicios y la subvención cuyo beneficiario final son las propias Comunidades (para el funcionamiento de sus órganos de autogobierno). También se incluyen en este bloque de financiación a las subvenciones de gratuidad de la enseñanza. En el sistema definitivo de financiación, la cuantía del FCI se fijará en el 30% de la inversión pública.

Los dos bloques o tramos de financiación contemplados anteriormente constituyen, en el sistema definitivo, la financiación proporcionada por el Estado. Pero además, con el objeto de potenciar la autonomía financiera de las CCAA y facilitarles la obtención de recursos derivados de su propia decisión, se concretará el procedimiento que facilite la gestión y recaudación de los recargos que establezcan las CCAA según sus Estatutos de Autonomía y la LOFCA.

Este modelo de financiación no implicó grandes cambios en la estructura del modelo de financiación anterior, ni una amplia autonomía financiera para las CCAA. Las transferencias del Estado siguieron siendo el eje del modelo, el aumento de la financiación incondicionada de libre disposición y el mayor automatismo en la determinación del porcentaje disminuyó la dependencia de la Administración Central, los problemas esenciales derivados de la necesidad de aumentar la corresponsabilidad fiscal y de articular mecanismos de nivelación financiera y solidaridad siguieron abiertos.

A mediados de 1989 se alcanzó un acuerdo de modificación del FCI, la que se lleva a cabo mediante ley 29 y que “alteró en gran medida su concepción”<sup>41</sup>. Por una parte se modifica la estructura, ya que solo reciben fondos vía FCI las CCAA cuyas rentas sean menores al 75% de la renta per cápita europea<sup>42</sup>, y por otro lado se modifican las ponderaciones de los criterios de reparto que pasan a ser las siguientes:

**TABLA 5. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN**

CRITERIOS	FCI-1984	FCI-1990
Población: inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio	70%	87,5%
Superficie	5%	3%
Desempleo	5%	1%
Saldo migratorio	20%	1,6%
Dispersión de la población	0%	6,9%

Fuente: En HIERRO RECIO, Luis Ángel, La reforma del fondeo de Compensación Interregional. Costos y beneficios de la solidaridad. En Revista de Estudios Andaluces nº 20 (1994) pp 1-20

También se introducen modificaciones en cuanto a la insularidad y Ciudades Autónomas y finalmente se disminuye la cuantía del FCI, que sigue siendo del 30% de la inversión nueva, pero ahora ponderado por las CCAA que lo reciben.

41 En HIERRO RECIO, Luis Ángel, La reforma del fondeo de Compensación Interregional. Costos y beneficios de la solidaridad. En Revista de Estudios Andaluces nº 20 (1994) pp 1-20

42 Quedan fuera del reparto: Cataluña, País Vasco, Madrid, Aragón, Cantabria, Baleares, La Rioja y Navarra

#### 4-QUINQUENIO 1991-1996

Al modificarse el FCI y quedar CCAA sin recibirlo, se crean las Compensaciones Transitorias. Éstas nacen como un instrumento provisional de financiación de la inversión nueva de los servicios traspasados.

En enero de 1992 fue aprobado por el CPFF el Acuerdo sobre financiación autonómica en el período 1992-1996, estructurado en cinco apartados que contienen:

- 1- la coordinación presupuestaria y financiera
- 2- el método de aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el quinquenio
- 3- el FCI
- 4- el fondo para la nivelación de los servicios públicos fundamentales
- 5- la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias

Con respecto al primer aspecto el acuerdo establece que se haga efectiva la homogenización de la contabilidad presupuestaria.

En el acuerdo se prevén algunas notas de armonización a fin de lograr convergencia con la Comunidad Económica Europea en temas fiscales y presupuestarios.

En cuanto al endeudamiento interior y exterior se prevé que las CCAA presenten al Estado un programa anual de endeudamiento a fin de coordinar las políticas presupuestarias de la administración pública en su conjunto.

El acuerdo se da dentro del marco de la LOFCA y toma como año base del quinquenio a 1990. Aborda la autonomía de gestión y la autonomía financiera, suficiencia estática y dinámica y determinación de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE).

Se avanza en la autonomía de gestión, según Hierro Recio solo por el lado del gasto. Se incorporan a la financiación incondicionada en forma definitiva las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y las compensaciones transitorias fruto de la modificación de los FCI.

Los criterios de reparto son variables geo-demográficas y redistributivas. Así se mantienen las geo-demografías (distributivas) población, superficie, unidades administrativas e insularidad, y se incorpora la dispersión. Mientras que las redistributivas mantienen el esfuerzo fiscal, incorporan la pobreza relativa y excluyen a la riqueza relativa. Así quedan armadas las ponderaciones

**TABLA 6. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN**

	indicadores	CCAA DEL ART.143	CCAA DEL ART.151
Variables geo-demográfica, distributivas	Población	64,00	94,00
	Insularidad	0,40	1,5
	Superficie	16,60	3,5
	Unidades Administrativas	17,00	0,4
	dispersión	2,00	0,6
Variables redistributivas	Esfuerzo Fiscal	1,82	1,82
	Pobreza relativa	2,70	2,7

Se deja de lado nuevamente en este acuerdo el tema de la autonomía financiera, no cediéndose el IVA en su fase minorista como había sido propuesto en el anterior acuerdo.

Casi no hay cambios en este quinquenio porque la experiencia de los acuerdos de financiación conocidos hasta aquí en materia de cesión de tributos determinaba que el Estado establecía y recaudaba los tributos, transfiriendo a continuación su importe hacia las CCAA, sin que éstas tuviesen potestad alguna para corregir las normas tributarias estatales.

Pero el inicio de 1997 si será sustancialmente distinto, ya que por ley 14 del 30 de diciembre de 1996 se realiza una cesión de los rendimientos totales o parciales, según corresponda, de tributos a las CCAA que comprende :

a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

b) Impuesto sobre el Patrimonio producido en su territorio, es decir que corresponda a aquellos sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en dicho territorio.

c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

d) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

e) Tributos sobre el juego.

La gran novedad es que a partir del modelo ideado para el período 1997-2001 se va conceder a las CCAA cierto grado de capacidad normativa. A esto se refiere la exposición de motivos de la Ley 14/1996 cuando dice que “se inicia una nueva etapa (...) presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal efectiva”<sup>43</sup>

---

43 “A partir de este momento se inicia una nueva etapa en la evolución histórica del régimen de cesión de tributos del Estado a las CCAA, presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal efectiva, cuya materialización se articula, fundamentalmente, mediante la adopción de dos medidas en el contexto de dicho régimen, cuales son: de un lado, la ampliación del ámbito de la cesión de tributos a una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; y, de otro, la

Aparece por primera vez el concepto de corresponsabilidad fiscal plasmado en una norma.

## 5-MODELO DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL 1997-2001

El principal problema del sistema anterior fue su alto grado de dependencia financiera, puesta de manifiesto por la preponderancia de los recursos derivados de las transferencias. Era necesario potenciar la corresponsabilidad fiscal mediante la sustitución de la actual participación en ingresos del Estado (PIE) por un nuevo esquema financiero basado fundamentalmente en tributos compartidos y la limitación de las transferencias a la función de nivelación interna del sistema.

El 12 de junio de 1985 se firma el Tratado de Adhesión en Madrid y la integración a la Comunidad Económica. El 1 de enero de 1986 España es integrada a la Unión Europea. En 1992 se había firmado el tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht<sup>44</sup>, y a partir de allí España debe empezar a compatibilizar su legislación con la europea, como así también su política fiscal, monetaria y financiera, adoptando medidas de racionalización y contención del gasto público. También se debe armonizar el endeudamiento autonómico a fin de poder acceder a la moneda única de la Unión Europea.

El 23 de septiembre de 1996 se firma el acuerdo para la financiación de las CCAA que comenzaría a regir desde enero de 1997 para el quinquenio siguiente. Uno de los principios inspiradores básicos de éste modelo es la asunción por las CCAA de un importante nivel de corresponsabilidad fiscal.

El modelo va a estar caracterizado por dos rasgos esenciales: la atribución a las CCAA de un tramo del IRPF y las reglas de suficiencia dinámica del sistema que asegura el mantenimiento del

---

atribución a las CCAA de ciertas competencias normativas en relación a los tributos cedidos, incluyendo la mencionada parte de dicho impuesto.

En orden a la formalización del principio de corresponsabilidad fiscal efectiva, ha sido preciso introducir algunas modificaciones en el régimen jurídico general de la cesión de tributos contenido en la LOFCA, siendo necesario ahora modificar, con análoga finalidad, la regulación del alcance y condiciones de dicha cesión.” En <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-29118>

44 1 El Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de la Unión es el sustrato político principal de toda la Unión. El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en la ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, fue concebido como la culminación política de un conjunto normativo formado por los tratados preexistentes (los entonces vigentes eran tres, con los nombres de las respectivas Comunidades Europeas a que daban lugar: el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea), denominados pilar comunitario, al que el TUE venía a añadir otros dos pilares político-jurídicos de nuevo cuño, que él mismo regulaba: la política exterior y de seguridad común (o segundo pilar, PESC) y los asuntos de justicia e interior (JAI) o tercer pilar. Se concebía así el conjunto como un templo griego, conformado sobre tres grandes pilares de integración y funcionamiento que levantaban un friso superior, la nueva Unión Europea, que presidía todo el paisaje comunitario y lo integraba en una supraestructura armónica.

2 la carga fiscal soportada por el contribuyente debía ser la misma antes y después de la cesión y la financiación total de cada una de las CCAA debía ser la misma que en el sistema anterior

flujo de recurso. El incremento de los recursos para las CCAA se va a dar por vía de una mejora de la gestión tributaria autonómica, la lucha contra el fraude fiscal y el ejercicio por las CCAA de sus facultades normativas en materia tributaria. Debió modificarse el marco legal a fin de compatibilizar el nuevo modelo con el ordenamiento jurídico<sup>45</sup>.

El modelo del sistema establece que las CCAA podrán disponer de una imposición sobre la Renta de las Personas Físicas, con competencias normativas en materia de tarifa, incluido mínimo exento, y deducciones. En el momento inicial, el Estado recibirá la tarifa al 85% de los tipos actuales, atribuyendo recaudación según criterio territorial hasta el 15%. Una vez que se completen los trasposos en materia educativa, se reducirá en otro tanto la imposición estatal, con lo que, al final del quinquenio, las CCAA dispondrán de un espacio equivalente al 30% del IRPF actual con cierta capacidad normativa para que pudiesen establecer deducciones en la cuota, aunque con estrictas condiciones

Las CCAA dispondrán de facultades normativas (limitadas) en los aspectos referidos de la regulación de los tributos cedidos tradicionales (los de la LOFCA). La financiación global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones actualmente aplicables.

Las CCAA podrán participar en las tareas de dirección y control de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en relación al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el ámbito de su territorio.

Cuando de la aplicación del modelo resulte para alguna Comunidad Autónoma una financiación que no le permita garantizar en su territorio el nivel medio de prestación de los servicios fundamentales que haya asumido, se establecerán a su favor las correspondientes asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado, en los términos previstos en el artículo 15<sup>46</sup> de la LOFCA.

---

45 Tales modificaciones se han operado por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las CCAA y de medidas fiscales complementarias.

46 Artículo 15 de la LOFCA:

Uno. El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia.

Dos. Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos once y trece de la presente Ley Orgánica, no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo ciento cincuenta y ocho, uno, de la Constitución.

Tres. Se considerará nivel mínimo de prestación de los servicios públicos, a los que hacen referencia los apartados anteriores, el nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

Cuatro. Si estas asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas hubieren de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno propondrá, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a las Cortes Generales la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, establecido en el artículo trece de la presente Ley Orgánica.

Cinco. Cada Comunidad Autónoma deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas y del nivel de prestación alcanzado en los servicios con ellas financiados.

Igualmente, se pondrán en práctica determinados instrumentos de solidaridad con objeto de garantizar la evolución y distribución de los recursos del modelo.

El modelo amplió la autonomía financiera de las CCAA aunque mantenía importantes deficiencias en cuanto a mecanismos de solidaridad muy complejos y escasamente transparentes, mantenimiento de financiación separada de la sanidad, exclusión del sistema de varias CCAA (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura)

Se comenzó a vislumbrar una ineficiencia y falta de interés en los mecanismos de coordinación del endeudamiento debido a la gran cantidad de incumplimientos por parte de las CCAA sin que recibieran sanción por ello.

Por otra parte, se estableció un nuevo recurso, el Fondo de Garantía, en virtud de la aplicación de unas reglas de garantía financiera. Se quería evitar con este fondo el surgimiento de fuertes disparidades interregionales en el acceso a los nuevos instrumentos financieros, sobre todo en la cesión del IRPF, dada la fuerte desigualdad en la distribución territorial de su base imponible, y garantizar una determinada evolución en los ingresos.

Adrián Miranda Camarena y Claudia Gómez Varela<sup>47</sup> expresan que el modelo de financiación autonómica “diseñado para el quinquenio 1997-2001 se convirtió en peligroso e injusto. Peligroso en cuanto la descentralización de las competencias normativas al incluir una figura impositiva inadecuada como es el IRPF, por su carácter redistributivo, conlleva una profundización de las desigualdades territoriales y genera situaciones de deslocalización de empresas y competencia fiscal desleal entre las autonomías. Injusto por la posibilidad de que las diferencias de presión fiscal entre CCAA se acentúen y por la articulación de dudosas técnicas para implementar la solidaridad y para velar que no se agranden las desigualdades económicas entre comunidades. Se trata del aspecto más criticable del modelo aplicable para ese quinquenio, pues delega a un segundo plano el principio de solidaridad interterritorial en favor del principio de corresponsabilidad fiscal” (cuadro 4).

## 6-LEY 21/2001 (2002-2008)

El 27 de diciembre de 2001 se sanciona la Ley 21/2001, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Esta Ley recoge el Acuerdo del Consejo de

---

47 En el artículo El Modelo de Financiación Autonómica en <http://www.researchgate.net/>

**CUADRO 4. EVOLUCIÓN DE LA CONFIGURACIÓN Y DEL MARCO REGULADOR DE LA PIE (1981-2002)**

**Evolución de la configuración y del marco regulador de la PIE (1981-2002)**

Período	Variables y criterios de ponderación	Base de cálculo	Marco regulador
1981-1986	Principio del coste efectivo	Tributos estatales no cedidos	Acuerdo 1/1982 CPFF Acuerdo 1/1984 CPFF Ley 43/1984
1987-1991	a) población (59%-84,4%) <sup>1</sup> b) superficie (16%-15%) c) insularidad (0,7%-3,1%) e) un. administrativas (24,3%-0) f) constante (-2,5%) g) pobreza relativa (4,2%-0,4%) h) esfuerzo fiscal (5%-1,7%)	Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE) + 25% del FCI + subvenciones de gratuidad de la enseñanza	Acuerdo 1/1986 CPFF Acuerdo 1/1988 CPFF
1992-1996	a) población (64%-94%) <sup>2</sup> b) superficie (16,6%-3,5%) c) insularidad (0,4%-1,5%) d) dispersión (2%-0,6%) e) un. administrativas (17%-0,4%) f) pobreza relativa (2,7%-2,7%) g) esfuerzo fiscal (1,82%-1,82%)	Base ITAE Transferencias=PIG+PIR <sup>3</sup>	Acuerdo 1/1992 CPFF Acuerdo 4/1994 CPFF Acuerdo 1/1995 CPFF
1997-2001	Se mantienen las ponderaciones y variables del quinquenio anterior	Base ITAE Transferencias=PIG+PIR	Acuerdo 1/1996 CPFF RD-Ley 7/1997
2002-	a) población <sup>4</sup> (94%) b) superficie (4,2%) c) dispersión y ents. singulares (1,2%) d) insularidad (0,6%)	Fondo de Suficiencia Ingresos Tributarios del Estado Valores del año base 1999 + cantidad fija (39,66 mill. €)	Acuerdo 1/2001 CPFF Ley 27/2001

Fuente: Monasterio (2002: 18 y ss.) y elaboración propia.

<sup>1</sup> El primer porcentaje corresponde a las competencias comunes, el segundo a las educativas.

<sup>2</sup> El primer porcentaje corresponde a las CCAA del Art. 143 y el segundo a las CCAA del Art. 151.

<sup>3</sup> Donde "PIG" es la participación en los ingresos generales del Estado y "PIR" es la participación de las CCAA en los ingresos territoriales del Estado por IRPF.

<sup>4</sup> Estas variables corresponden al reparto del Fondo para competencias comunes y educativas.

Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, modificado durante los acuerdos de noviembre del mismo año y aprobado por todas las CCAA. Se modifican, además, la LOFCA mediante Ley 7/2001 y la Ley 5/2001 que modifica a la Ley general de estabilidad presupuestaria. El 1 de enero de 2002 entró en vigor el sistema. Es la primera vez que se regula el nuevo sistema de financiación con rango formal de ley, lo cual es indispensable dada su vocación de permanencia.

El mismo se construyó con varios objetivos, entre ellos aumentar la corresponsabilidad fiscal, dar los primeros pasos para definir un sistema de nivelación y aumentar la estabilidad sistema.

El nuevo Sistema de financiación se fundamenta en los principios de:

➤ **Generalidad:** hace referencia al carácter integrador de la ley ya que abarca la financiación de todos los servicios susceptibles de traspaso a las Comunidades Autónomas (servicios comunes, servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y servicios sociales de la Seguridad Social). Es por lo tanto un modelo integrado, ésta característica del modelo no es un dato menor, ya que de seguir con la práctica de que las CCAA que aprobaran los acuerdos se regían por estos, y quienes no, por el último aceptado, estaba poniendo en riesgo la financiación, volviendo el sistema extremadamente complejo y acabaría en que cada CCAA tendría un sistema distinto.

➤ **Estabilidad:** tiene vocación de permanencia, permite realizar una planificación a largo plazo con mayor certidumbre y seguridad (modificación del art. 13 de la LOFCA).

➤ **Suficiencia:** asegura que todas las Comunidades Autónomas disponen de los recursos suficientes para atender la prestación de los servicios asumidos y los susceptibles de traspaso.

➤ **Autonomía:** amplía las potestades de decisión de las Comunidades Autónomas en materia fiscal, por el lado de los gastos y los ingresos, los recursos tributarios pasan a representar el 66% de la financiación (49,6 %corresponden a tributos con capacidad normativa y 50,4% a tributos sin capacidad normativa)

➤ **Solidaridad:** mediante la implantación del denominado “Fondo de Suficiencia” se garantiza que las Comunidades Autónomas puedan prestar sus servicios en condiciones equivalentes independientemente de sus capacidades de obtención de recursos tributarios.

➤ **Coordinación:** colaboración entre las administraciones tributarias de las CCAA, como así también revisión de los actos dictados por la gestión tributaria a fin de dar mayor seguridad y estabilidad al ejercicio de las potestades fiscales de las Comunidades Autónomas.

➤ **Participación en la Agencia Estatal de Administración Tributaria:** colaboración y participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones en la Agencia Estatal de Administración Tributaria

➤ **Participación en los Tribunales Económico-Administrativos.**

Existe en este nuevo sistema la obligación de destinar a gasto sanitario una cantidad mínima, resultante de hacer evolucionar la financiación previa de la sanidad con el índice de crecimiento de los ingresos del estado procedentes del IRPF, IVA e impuestos especiales. Es interesante destacar que en la disposición final segunda de la ley se deja establecido que “ el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto regulado por la presente Ley...así como el nuevo régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, la participación de éstas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las

asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, sólo serán de aplicación a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en Comisión Mixta, acepten este último. Las Comunidades Autónomas que no hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema o que, en Comisión Mixta, no acepten este último en su integridad, incluida la cesión de todos los tributos susceptibles de ser cedidos, se financiarán mediante entregas a cuenta que, a tal efecto, se establecerán en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado hasta que, recibida la transferencia de los servicios que se financiarán a través del nuevo sistema, la respectiva Comisión Mixta acepte en su integridad el nuevo sistema de financiación”. Esta disposición surgió luego de que fuera modificado el primer acuerdo de la CPFF de julio, en el se establecía como condición para poder asumir la designación de los nuevos porcentajes de participación y los nuevos impuestos, el tener traspasados los servicios de gestión de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

El modelo toma como base el ejercicio 1999, siendo la financiación global la correspondiente a los tres bloques de competencias: Competencias comunes, Servicios sanitarios de la Seguridad Social y Servicios sociales de la Seguridad Social.

Las necesidades totales de financiación, en términos de homogeneidad competencial, de las distintas CCAA, se determinan en el año base, inicialmente, mediante la aplicación a la masa homogénea de financiación de cada bloque competencial, de variables sociodemográficas y distributivas, y determinadas ponderaciones y modulaciones. (Ley 21/2001, art. 2). Al resultado se le debe añadir el valor de los servicios que constituyen competencias singulares para determinadas CCAA (Ley 21/2001, art. 5). Las necesidades homogéneas de financiación se hacen a partir de variables objetivas teniendo un claro protagonismo la variable población como principal de la necesidad fiscal. En el caso de la sanidad se incluye también el envejecimiento para mostrar el hecho de que las personas mayores de 65 años consumen más servicios sanitarios que la media. Los servicios sociales reciben financiación en función directa a la población mayor a 65 años. Para las competencias comunes y de educación además de tener en cuenta la población se tienen en cuenta la superficie, dispersión e insularidad.

Una vez fijadas las necesidades de financiación, estas se cubren a través de los instrumentos de financiación que establece el art. 6, que son:

- 1) Recaudación de tributos cedidos sobre Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, Determinados Medios de Transporte, Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, y sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos, por sus valores normativos del año 1999.

- 2) Tarifa autonómica del IRPF 33%
- 3) Cesión del 35 % de la recaudación líquida por IVA, sin capacidad normativa
- 4) Cesión del 40 % de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Cerveza, sin capacidad normativa
- 5) Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sin capacidad normativa
- 6) Cesión del 40 % de la recaudación líquida por los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcohol y Bebidas Derivadas.
- 7) Cesión del 40 % de la recaudación líquida por el Impuesto sobre Hidrocarburos.
- 8) Cesión del 40 por % de la recaudación líquida por el Impuesto sobre Labores del Tabaco.
- 9) Cesión del 100 % de la recaudación líquida por el Impuesto sobre la Electricidad.
- 10) Fondo de Suficiencia.

Como observamos el sistema permitió aumentar la cesta de impuestos cedidos y la capacidad normativa otorgada en algunos de ellos, así se extendió al 35% del IVA, el 40% de los impuestos especiales de fabricación (hidrocarburos, alcohol y labores del tabaco) y el 100% de los impuestos de electricidad, determinados medios de transporte y, creado ex profeso, sobre las ventas minoristas de hidrocarburos. El porcentaje de cesión en el IRPF se amplió hasta el 33%. Asimismo, el poder normativo aumentó en los impuestos cedidos donde las CCAA ya lo tenían, y se extendió con limitaciones a los impuestos sobre determinados medios de transporte y sobre las ventas minoristas de hidrocarburos. A estas medidas se suma la supresión de las garantías financieras concedidas respecto a la recaudación del IRPF autonómico, que tenía asegurado por la administración central un crecimiento del mismo porcentaje que el crecimiento del PBI nominal.

En todos estos impuestos, además, las CCAA ejercen capacidad de gestión, liquidación, recaudación e inspección, con la excepción del IRPF, donde sólo le corresponde a la Agencia Tributaria, y del impuesto sobre determinados medios de transporte, que está previsto que las CCAA lo administren, pero hasta el momento ninguna ha asumido esta tarea.

#### **CUADRO 5. COMPETENCIAS DE LAS CCAA EN LOS TRIBUTOS CEDIDOS**

IMPUESTO CEDIDO	COMPETENCIAS ATRIBUIDAS
Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación de la tarifa autonómica general, aunque debe ser progresiva y con el mismo número de tramos que la del Estado.</li> <li>• Modificación del tipo de la deducción general por inversión</li> </ul>

	<p>en la vivienda habitual (por adquisición o rehabilitación, por cuentas vivienda y por obras de adecuación para discapacitados), en la parte deducible de la cuota Autonómica, con un límite tanto superior como inferior del 50%.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción de deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicaciones de renta, siempre que no supongan una reducción en el gravamen efectivo de alguna categoría de renta.</li> </ul>
<p>Impuesto sobre el patrimonio (IP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación del mínimo exento.</li> <li>• Modificación de la tarifa, sin ningún límite.</li> <li>• Introducción de cualquier tipo de deducción y bonificación en la cuota del impuesto.</li> </ul>
<p>Impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de las reducciones estatales en la base, tanto para transmisiones mortis causa como inter vivos.</li> <li>• Introducción de nuevas reducciones en la base, tanto para transmisiones mortis causa como inter vivos.</li> <li>• Modificación de la tarifa, sin ningún límite.</li> <li>• Modificación de las cuantías y de los coeficientes del patrimonio preexistente.</li> <li>• Introducción de cualquier tipo de deducción y bonificación en la cuota del impuesto.</li> </ul>
<p>Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Transmisiones Patrimoniales Onerosas, modificación de los tipos de gravamen que gravan las concesiones administrativas, la transmisión de bienes muebles e inmuebles, la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre bienes muebles e inmuebles, excepto los de garantía, y el arrendamiento de bienes inmuebles y muebles.</li> <li>• En Transmisiones Patrimoniales Onerosas, introducción de deducciones y bonificaciones en la cuota en los supuestos anteriores.</li> <li>• En Actos Jurídicos Documentados, modificación del tipo de gravamen de los documentos notariales.</li> <li>• En Actos Jurídicos Documentados, introducción de deducciones y bonificaciones en la cuota de los documentos notariales.</li> </ul> <p>• Regulación de las exenciones, base imponible, tipos de gravamen y cuotas fijas, bonificaciones y devengo.</p> <p>• Aumento hasta un máximo del 10% del tipo de gravamen.</p>
<p>Tributos sobre el juego</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación de un tipo de gravamen autonómico, adicional al estatal, hasta un importe máximo que varía según el producto gravado, y cuya recaudación queda afectada a la financiación de gastos sanitarios y medioambientales.</li> </ul>
<p>Impuesto especial sobre determinados medios de transporte (IEDMT)</p>	
<p>Impuesto sobre las ventas minoristas de hidrocarburos (IVMH)</p>	

FUENTE: La corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica: un tema aún pendiente, José M.ª Durán Cabré, Universidad de Barcelona, Instituto de Economía de Barcelona, en [http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/Ppios7\\_Duran.pdf](http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/Ppios7_Duran.pdf)

**TABLA 7. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS NO FINANCIEROS DE LAS CCAA (% SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS NO FINANCIEROS)**

	1986	1991	1996	2001	2002
Tributos cedidos	11,40	14,13	10,65	19,80	48,81
- Tramo autonómico IRPF				7,19	16,25
- Participación IVA					14,48
- Participación Imp. Especiales					7,70
- Otros tributos cedidos				12,60	10,39
Participación 15% IRPF		8,81	5,84		
Tributos propios CCAA	0,66	1,08	1,30	1,05	0,92
Otros tributos	2,39	1,23	0,81	0,14	0,12
Tasas y otros ingresos	3,61	3,26	4,92	2,38	2,08
Subvenciones	80,90	78,42	72,28	70,02	47,18
- PIE / Fondo de suficiencia	24,52	24,90	18,74	11,92	25,36
- De la Seguridad Social	20,71	24,98	26,15	22,11	
-FCI	8,62	2,82	1,69	1,19	0,96
- De la UE	2,88	6,34	11,67	9,15	
- Otras subvenciones	27,04	22,82	19,37	23,13	11,71
Otros ingresos no financieros	1,05	1,88	1,23	0,77	0,89
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

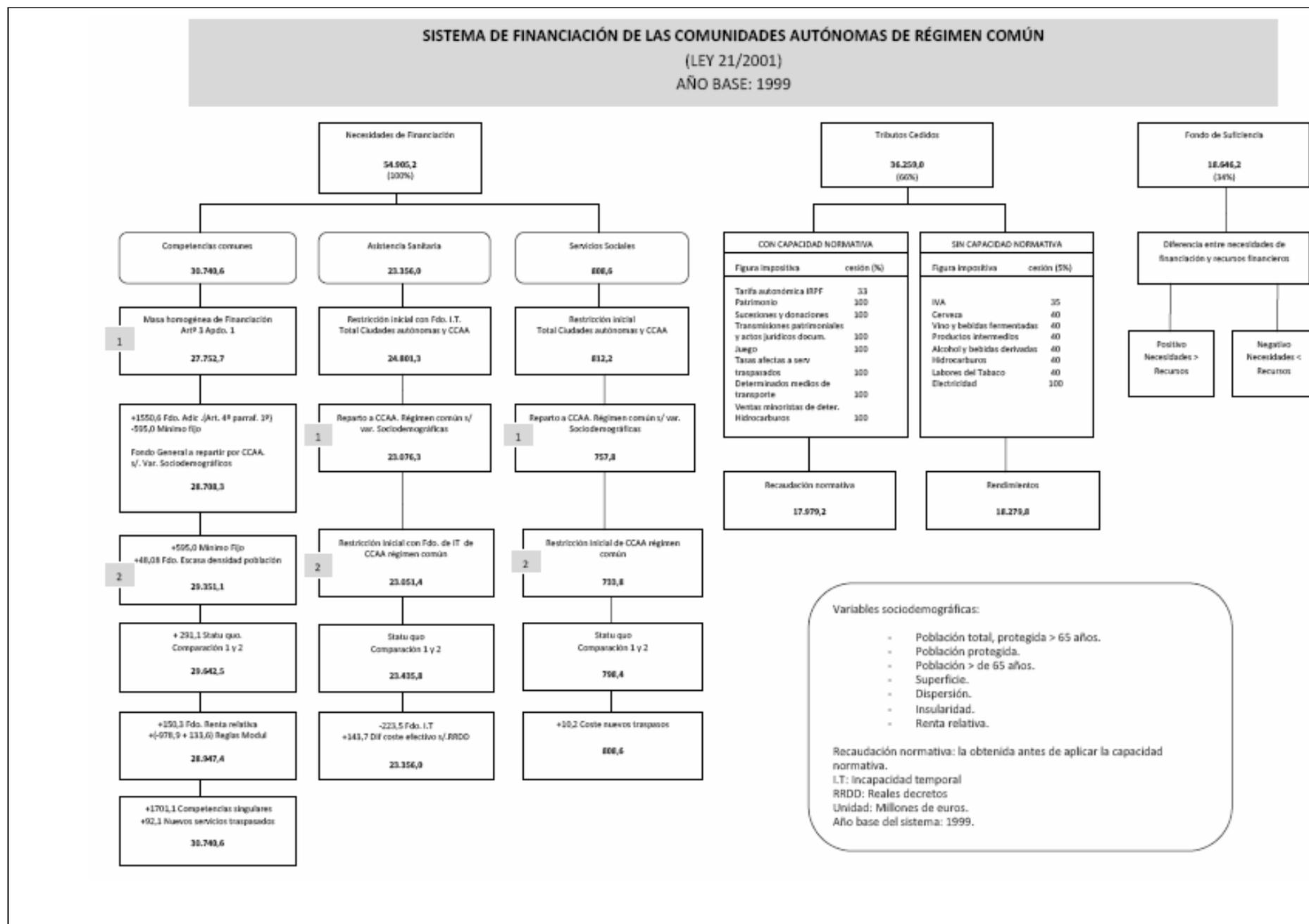
Fuente: Bosch y Durán, 2005, pág. 23, citado por Durán Cabré, José; La corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica: un tema aún pendiente. [http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/Ppios7\\_Duran.pdf](http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/Ppios7_Duran.pdf).

Sobre el fondo de suficiencia (que reemplaza al PIE) podemos decir que es un mecanismo nivelador, solidario y de ajuste del sistema, que tiene como finalidad cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada CCAA y su capacidad fiscal en el año base de referencia (1999). Puede ser positivo (necesidades de financiación de una Comunidad Autónoma mayores que sus recursos tributarios) o negativo (necesidades de financiación menores que los recursos disponibles).

Para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se calcula su importe por el valor de los servicios traspasados y las subvenciones de autogobierno. Se cumple así el principio de suficiencia que asegura que las CCAA disponen de los recursos suficientes para atender la prestación de los servicios asumidos.

En el trabajo de financiación autonómica presentado en la base de datos económicos del sector público español (BADESPE), elaborada por el Instituto de Estudios Fiscales, dependiente del Ministerio de Hacienda, se puede ver el cuadro que presenta el esquema de la suficiencia estática correspondiente al año base 1999 (grafico 4)

**GRAFICO 4. SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN (LEY 21/2001)**



El sistema garantiza la cobertura de las necesidades de financiación en el año base, la SUFICIENCIA DINÁMICA se conseguirá a través de la igualdad entre Ingresos y Gastos, y para ello se fijan normas de evolución en el tiempo.

Los recursos tributarios cedidos a cada CCAA evolucionan en función de los índices de reparto territorial aplicados a la recaudación total obtenida por agregación de la recaudación de los tributos en cada CCAA.

El Fondo de Suficiencia positivo evoluciona según el crecimiento de “la recaudación estatal por IRPF, IVA e impuestos especiales, excluida la susceptible de cesión a las CCAA” (ITEn). Para las CCAA cuyo Fondo de Suficiencia es negativo se calcula “la recaudación en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin ejercicio de competencias normativas, por IRPF, IVA e impuestos especiales, cedidos y susceptibles de cesión,” (ITEr). Cuando el Fondo de Suficiencia es a favor del Estado se aplicará el menor de estos índices: ITEr, ITEn (Ley 21/2001, art. 15.1.b).

Es de destacar entonces que a partir de este modelo ya no se hace distinción en la financiación según niveles competenciales de los dos grupos (constituidas por vía rápida y por vía lenta) de CCAA, sino que el sistema fue de aplicación a todas las CCAA.

Por lo que se refiere al objetivo de aumentar la corresponsabilidad se ha producido una significativa descentralización tributaria que provoca su aumento.

Respecto al problema de la nivelación, la cuestión resulta más complicada pues tradicionalmente la PIE y las transferencias procedentes del sistema de la Seguridad Social eran instrumentos que cumplían parte del objetivo nivelador, del tipo de las transferencias de nivelación del federalismo fiscal.

Mediante ley 22/2001 se modifica el FCI.

Muchos autores sostienen que sigue siendo la deuda del modelo la solidaridad interterritorial, ya que nuevamente se dejó de lado la injusticia que supone en la práctica el sistema foral, que beneficia a Navarra y el País Vasco en relación al resto de comunidades. El sistema de concierto consiste en que los Gobiernos Vasco y Navarro recaudan la mayor parte de los tributos en su territorio y transfieren todos los años una parte, el cupo vasco y la aportación navarra, al Estado, para financiar las competencias no descentralizadas. El problema es que la forma de calcular esa aportación beneficia extraordinariamente a los territorios forales. Con un esfuerzo fiscal similar a la media estatal, vascos y navarros cuentan con una financiación por habitante muy superior.

Las CCAA deben enfrentarse a las restricciones que plantea la Unión Europea a fin de lograr la unidad monetaria<sup>48</sup>. Es por ello que algunos impuestos cedidos debieron armonizarse con el nivel europeo (impuestos indirectos). Otro aspecto a tener en cuenta es el de la convergencia presupuestaria por lo que se modificó la ley de estabilidad presupuestaria que establece un mecanismo de coordinación multilateral del endeudamiento, instrumentado a través de CPFF e incorpora esta materia al sistema de financiación.

Como ya expresamos se aprueba la ley 5/2001 complementaria de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria. Su objetivo es establecer los principios rectores de la política presupuestaria del sector público teniendo en cuenta la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, y la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria. La ley tiene como premisa establecer mecanismos de coordinación entre la Hacienda Pública estatal y las de las CCAA en materia presupuestaria.

El principio de autonomía financiera obliga a todas las Administraciones públicas a adoptar un marco de estabilidad presupuestaria a partir del ejercicio 2001 pudiendo estas elegir las medidas necesarias para alcanzarlo, sea mediante una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos, pero sin recurrir a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación.

## 7-MODELO LEY 22/2009 (2009 en adelante)

A pesar del carácter permanente del sistema de 2001, éste ha sido sustituido por el acordado en julio de 2009 y se ha institucionalizado a través de la Ley 22/2009, del 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.

Es diferente de las reformas de los sistemas de financiación anteriores. Primero por no venir exigida por el plazo de caducidad de los sistemas de financiación cada cinco años, segundo por la insatisfacción generada por el modelo del 2001<sup>49</sup> y finalmente por responder esencialmente a circunstancias políticas. El nuevo sistema introduce cambios esenciales en la financiación autonómica.

---

48 El euro entra en vigencia el 1 de enero de 2002 en 12 estados de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. También lo hicieron los microestados de Mónaco, San Marino y Ciudad del Vaticano, que tenían acuerdos con países de la UE.

49 Insatisfacción que surge del empeoramiento de Cataluña en gestionar una mayor parte de sus recursos y la convicción de otras Comunidades que creían que se debía tener en cuenta para la financiación no solo lo que cada CCAA aporta sino también factores como la dispersión de la población en una zona, el envejecimiento de la misma y el número de personas en edad escolar.. el Ministro Pedro Solbes, vicepresidente económico del Gobierno español entre 2004 y 2009 asemejaba

Las reformas están relacionadas directamente con el proceso de reformas de los estatutos de las comunidades autónomas. Las mismas se iniciaron no bien se llevaron a cabo las elecciones de marzo del 2004.

El sistema de financiación anterior incrementó el peso relativo de los ingresos derivados de los impuestos cedidos sobre la financiación total, en detrimento de las transferencias del Estado, e incorporó la financiación de la sanidad al sistema general.

Fueron precisamente las tensiones generadas por el gasto sanitario, que creció en todas las comunidades autónomas a unos ritmos superiores al crecimiento de la financiación global, lo que inició un proceso creciente de crítica al sistema de financiación<sup>50</sup>.

Este proceso se agudizó por la incapacidad del Estado para poner en práctica los instrumentos de actualización de la financiación autonómica que contenía el propio sistema de financiación.

A pesar de que el origen del problema del sistema de financiación era la financiación sanitaria y que su solución podría haber sido la aplicada históricamente, esto es, un incremento de las transferencias del Estado a las CCAA para financiar la sanidad, la falta de una adecuada respuesta del Gobierno creó el caldo de cultivo para que germinara una crítica al sistema de financiación con origen en el nacionalismo catalán.

El nacionalismo catalán siempre ha tenido como referencia el régimen financiero de las comunidades forales. No solamente porque prefieran que los impuestos que pagan los ciudadanos catalanes sean aprobados por el parlamento regional y recaudados por la administración autonómica, sino, y sobre todo, porque la práctica demuestra que el régimen foral es mucho más beneficioso que el régimen común, cuando se analizan los recursos por habitante. Las comunidades de régimen foral disponen de muchos más recursos por habitante que las comunidades de régimen común, mientras que el abanico de competencias que ejercen es muy similar. Es así que las CCAA de régimen común pretendían un cambio radical del sistema de financiación que redujera sensiblemente la solidaridad interregional y que garantizara que las Comunidades Autónomas con mayor renta relativa incrementaran su financiación, acercándose a los resultados que obtienen las comunidades forales en sus relaciones financieras con el Estado.

---

la financiación autonómica a un 'sudoku', ya que había muchas demandas que satisfacer y ninguna de las soluciones parecía fácil.

50 En el periodo 2001-2009 la población española tuvo un fuerte crecimiento, pasando de 40.847.371 a 46.745.807. estos casi 6 millones responden un 66% a inmigrantes y el resto a nativos.

Varios son los retos que enfrento el gobierno al momento de sancionar una nueva ley. Por un lado ajustarse a las condiciones económicas del ciclo, el segundo reto es el de establecer de manera justa y equilibrada las necesidades de todas y cada una de las CCAA teniendo en cuenta los nuevos parámetros de población, decidiendo si esas necesidades solo son las básicas (sanidad, educación y servicios sociales) o se debe garantizar la financiación del acceso a todos los servicios públicos. El tercer reto es el de establecer el grado de corresponsabilidad fiscal, y por ultimo está conseguir un grado de solidaridad que sea aceptable por todas las CCAA.

La Ley 22/2009 regula la forma de cálculo de la ecuación básica del sistema de financiación, esto es, cómo se calculan y se igualan las necesidades de financiación de las comunidades autónomas con los recursos de que disponen las comunidades para cubrir sus necesidades de financiación. Para ambas magnitudes se eligió 2007 como año base.

Esquemáticamente se puede afirmar que lo que caracteriza el nuevo modelo es:

- a) el incremento de los recursos globales del conjunto de CCAA, fruto de una dotación adicional de recursos por parte del Estado;
- b) la estructura de ingresos basada en una cesta de impuestos y un fondo de nivelación;
- c) la existencia de unos fondos de ajuste que cierran y hacen viable la implementación del modelo (fondo de convergencia y fondo de suficiencia),
- d) los mecanismos de seguimiento y actualización.

Comencemos por el primero. Los recursos disponibles de las CCAA están formados por los siguientes tributos cedidos el 100% de su rendimiento:

- impuesto sobre el patrimonio
- impuesto sobre sucesiones y donaciones
- impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
- tributos sobre el juego
- impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos
- impuesto especial sobre determinados medios de transporte
- impuesto sobre la electricidad

Las CCAA disponen de cierta capacidad normativa sobre la totalidad de estos tributos, excepto sobre el impuesto especial sobre la electricidad<sup>51</sup>.

Los gobiernos autonómicos participan parcialmente del rendimiento de los tributos más importantes del sistema fiscal español en los porcentajes siguientes:

- 50% del IRPF: se asigna a las CCAA el 50% del rendimiento del impuesto declarado por los contribuyentes que tienen la residencia habitual en el territorio de la comunidad autónoma.
- 50% del IVA: la distribución del 50% de la recaudación total a las CCAA se hace en función del porcentaje de consumo de la comunidad autónoma respecto del consumo total.
- 58% de los impuestos especiales en fase de fabricación sobre alcoholes (la distribución se hace en función del porcentaje de consumo de alcoholes de la comunidad autónoma respecto del total), tabaco (la distribución se hace en función del porcentaje de las ventas en las expendedurías de tabaco ponderado por los tipos impositivos correspondientes de la comunidad autónoma respecto del total) e hidrocarburos (la distribución se hace en función del porcentaje de ventas de gasolinas, gaseóleos y fuelóleos ponderado por los tipos impositivos correspondientes de la comunidad autónoma respecto del total).

La ampliación de estos porcentajes de cesión es notable, ya que en el modelo anterior eran de un 33% con respecto al IRPF, de un 35% con respecto al IVA y de un 40% con respecto a los impuestos especiales.

En cuanto a la capacidad normativa de los gobiernos autonómicos sobre los tributos cedidos parcialmente, la Ley 22/2009 hace referencia al tramo autonómico del IRPF y amplía los elementos sobre los cuales las CCAA pueden incidir. Esta ampliación se concreta en los puntos siguientes:

a) El mínimo personal y familiar.

b) La escala de gravamen de la base general. En este caso se elimina la limitación que había en el modelo anterior, que obligaba a los gobiernos autonómicos a mantener el mismo número de tramos que la escala estatal.

La Ley 22/2009 determina algunos aspectos del IRPF sobre los cuales las CCAA no pueden regular: los tipos de gravamen de la base del ahorro, las deducciones a la cuota establecidas por el Estado, los pagos a cuenta del impuesto, los conceptos y las situaciones personales y familiares de cada uno de los mínimos personal y familiar.

---

<sup>51</sup> Dadas las particularidades de su gestión, la Agencia Estatal Tributaria recauda todo el impuesto y distribuye la totalidad de su rendimiento a las CCAA en función del porcentaje relativo de consumo neto de energía eléctrica.

Con respecto al IVA, en el acuerdo de financiación se explicita que el Gobierno del Estado iniciará los procedimientos necesarios ante la UE para que las CCAA tengan capacidad normativa sobre la fase minorista del IVA.

Todos estos impuestos son gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la cual transfiere a las CCAA el rendimiento del impuesto que les corresponde.

Se transfiere a las CCAA la previsión de recaudación de cada uno de los impuestos y una vez finalizado el ejercicio y conocidas las cifras recaudadas se hace la liquidación.

Con respecto a Cataluña, el Estatuto prevé que la gestión de estos impuestos se haga de manera consorciada entre la Agencia Tributaria de Cataluña y la Agencia Estatal.

Uno de los aspectos que permite hablar de un cambio significativo del nuevo modelo respecto del anterior es, precisamente, la existencia de un mecanismo nivelador de los recursos que corrige notablemente las deficiencias del anterior.

El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales fue creado a fin de dar cumplimiento al principio de equidad horizontal. El objetivo de este fondo es asegurar que cada CCAA percibe los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidades de necesidad, para financiar los servicios públicos fundamentales, servicios esenciales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), haciendo el mismo esfuerzo fiscal.

El Fondo de Garantía se forma en el año base con el 75% de la capacidad tributaria de las CCAA, en términos normativos, y con la aportación de recursos adicionales del Estado previstos en los artículos 5 y 6 de la Ley.

A cada CCAA, en el año base, le corresponde un peso relativo ponderado que determina la unidad de necesidad o población ajustada en función de los datos proporcionados por las instituciones públicas pertinentes para el año 2007. Respecto a esta estructura a cada CCAA le corresponde su participación en el Fondo.

La transferencia del Fondo de Garantía de cada Comunidad Autónoma es la diferencia (positiva o negativa) entre el importe de la participación de la CCAA en el Fondo de Garantía para el año 2007 y el 75% de los recursos tributarios en términos normativos (capacidad tributaria).

$$FG_i^t = ND_i^t - 75\%CF_i^t$$

Donde  $FG_i^t$ : subvención que corresponderá a cada CCAA procedente de este fondo

$ND_i^t$ : necesidades de gasto

$75\%CF_i^t$ : 75% de su capacidad fiscal

El cálculo del Fondo de Garantía que corresponde a cada comunidad autónoma requiere, pues, cuantificar las necesidades de gasto y la capacidad fiscal. Por lo tanto, el acuerdo define el cálculo del indicador de necesidades y el cálculo del indicador de capacidad fiscal.

Como indicador de necesidades de gasto,  $NG_i$ , se utiliza la población ajustada, que se define a partir de un conjunto de variables y ponderaciones:

**TABLA 8. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN**

Variables poblacionales			97%
	población	30,0%	
	Población protegida por 7 tramos de edad	38,0%	
	0-4 años	1,031	
	5-14 años	0,433	
	15-44 años	0,547	
	45-54 años	0,904	
	55-64 años	1,292	
	65-74 años	2,175	
	más de 75 años	2,759	
	Población > 65 años	8,5%	
	Población entre 0 y 16 años	20,5%	
Variables no poblacionales			3%
	Superficie	1,8%	
	Dispersión	0,6%	
	Insularidad	0,6%	

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

Como indicador de capacidad fiscal se utiliza el concepto de recursos tributarios normativos, y se calcula de la manera siguiente:

- Para el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados los valores normativos son los siguientes:

a) para el año base, el valor normativo se corresponde con el 85% del importe recaudado por este impuesto en cada comunidad autónoma;

b) para el resto de años, el valor normativo es el resultado de aplicar al importe del año base la tasa de crecimiento de la suma de los rendimientos que se han obtenido en cada comunidad autónoma por IRPF, IVA e impuestos especiales entre el año base y el año correspondiente.

- Para el impuesto sobre sucesiones y donaciones, se duplica el valor normativo del año base según el modelo anterior y se actualiza según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

- Para los tributos sobre el juego se utiliza el valor normativo del año base actualizado según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

- Para el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos, se toma la recaudación real de cada año sin tener en cuenta el uso de las competencias normativas que han podido ejercer las CCAA

- Para el IRPF, el IVA y los impuestos especiales, el valor normativo es igual al importe recaudado sin tener en cuenta el ejercicio de las competencias normativas hecho por la comunidad autónoma.

El resultado de este mecanismo de nivelación descrito es una nivelación total de los recursos de los gobiernos autonómicos vinculados al estado del bienestar. Es decir, lo que se consigue es que los recursos que tienen que cubrir los servicios básicos del estado del bienestar sean iguales en términos de población ajustada.

El nuevo modelo de financiación autonómica contiene tres fondos:

a) el fondo de suficiencia,

b) los fondos de convergencia:

b.1 el fondo de competitividad y

b.2 el fondo de cooperación.

El Fondo de Suficiencia Global es una transferencia del Estado a las CCAA con el objetivo de asegurar para cada comunidad autónoma el aumento de recursos adicionales que les proporciona el nuevo modelo de financiación. Es el instrumento que asegura que ningún gobierno autonómico pierda recursos en términos absolutos en relación con el modelo anterior.

La cuantía correspondiente a cada comunidad autónoma procedente de este fondo se calcula como la diferencia entre las necesidades de financiación del año 2009 ( $NF_i^{2009}$ ) y la suma de los ingresos derivados de la capacidad tributaria ( $CF_i^{2009}$ ) y de las transferencias del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales ( $FG_i^{2009}$ ). La cuantía correspondiente a cada comunidad autónoma puede ser positiva o negativa.

$$FS_i^{2009} = NF_i^{2009} - CF_i^{2009} - FG_i^{2009}$$

Las necesidades de financiación del año 2009 se calculan a partir de los recursos que cada comunidad autónoma ha recibido con el modelo de financiación anterior para este mismo año más las dotaciones adicionales acordadas.

El Fondo de Suficiencia se calcula para el año base y se actualiza anualmente según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

El fondo será pasible de revisión cuando:

a) se traspasen a alguna comunidad autónoma nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores.

b) se hagan efectivas nuevas cesiones de impuestos.

c) el Estado varíe los tipos impositivos del IVA y de los impuestos especiales de fabricación.

Los nuevos Fondos de Convergencia Autonómica, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, son Fondos creados con aportación de recursos del Estado y con los objetivos de aproximar las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado y de favorecer el equilibrio económico territorial, contribuyendo a la igualdad y la equidad.

El Fondo de Competitividad tiene como objetivo reforzar la equidad y la eficiencia entre las CCAA y reducir las diferencias en la financiación per cápita que tienen, incentivando su autonomía y su capacidad fiscal, y desincentivando la competencia fiscal a la baja. Se toma 2009 como año base y se incrementará anualmente según la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del estado (ITE).

No todas las CCAA reciben recursos de este fondo, sino que se prevén dos circunstancias que pueden dar lugar a ser beneficiaria del mismo:

a- las CCAA que tienen una financiación per cápita inferior a la media

b- las CCAA cuyo índice de financiación per cápita es inferior a su índice de capacidad fiscal per cápita.

La financiación per cápita (ajustada en términos homogéneos) incluye la totalidad de recursos que cada comunidad autónoma recibe procedentes de sus recursos tributarios, medidos en términos normativos, del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales y del Fondo de Suficiencia. Este bloque de recursos se homogeniza excluyendo los recursos destinados a financiar las competencias específicas que reciben algunas CCAA

El índice de capacidad fiscal per cápita ajustado se define con la formulación siguiente:

$$ICFi = 0,75 + 0,25 \frac{CFi/Pai}{CFt/Pat}$$

siendo:

CFi: recursos tributarios en términos normativos de la CA

Pai: población ajustada de la CA

CFt: recursos tributarios totales en términos normativos

Pat: población ajustada total

Este fondo se distribuye entre estas comunidades autónomas según la población ajustada, según vimos en el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales.

A las CCAA que poseen su financiación per cápita por debajo de la media reciben una suma que les permite alcanzar la media, y para las CCAA que su financiación está por debajo de su índice de capacidad fiscal, reciben una cuantía que les permita estar un 5% encima de la media en 2009 y 2010, y a partir del 2011 este porcentaje se establece en un 6%.

Por otro lado el objetivo del Fondo de Cooperación es equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Las CCAA beneficiarias del Fondo de Cooperación serán las que cumplan alguna de las condiciones siguientes:

a) que en la media de los últimos tres años hayan tenido un PIB per cápita inferior al 90% de la media de CCAA de régimen común.

b) que tengan una densidad de población inferior al 50% de la media de CCAA de régimen común.

c) que en los tres últimos años hayan tenido un crecimiento de población inferior al 90% de la media de CCAA de régimen común y una densidad de población inferior a la media de CCAA multiplicada por 1,25.

La distribución del Fondo de Cooperación entre las CCAA beneficiarias se hace repartiendo el importe total en dos subfondos:

a) Las dos terceras partes del fondo se reparten entre las CCAA según la población ponderada por la distancia que hay entre el PIB per cápita de la comunidad autónoma y la media.

$$PFCi = \frac{Pi}{Pt} * \left( 1 + \left( \frac{Rm - Ri}{Rm} \right) \right)$$

siendo:

Pi: población de la CA *i*

Pt: población de las CCAA beneficiarias del fondo de cooperación

Rm: PIB per cápita medio de las CCAA beneficiarias del fondo de cooperación

Ri: PIB per cápita de la CA *i*

b) el tercio restante del fondo se reparte entre las CCAA beneficiarias que tienen un crecimiento de población inferior al 50% de la media, y se distribuye según la población. Se establece la condición por la cual ninguna comunidad autónoma puede recibir más de un 40% de este subfondo.

## 8-REFORMAS FUTURAS

El actual sistema de financiación de las CCAA de régimen común se puso en vigor en 2010, y tras un período de transición de 2 años ha funcionado plenamente en 2012 y 2013. La propia ley de 2009 indica que el modelo se revisará "con referencia al año 2013". Lo correcto sería hacerlo al menos una vez que se conozca el cierre liquidado de 2013, lo que supone esperar a finales de 2014, y oficialmente al mediados de 2015 (el sistema se liquida dos años después).

Cada Comunidad está aportando sus razones para reformar el sistema, y algunas prefieren no hacerlo (las que se ven favorecidas).

Lo cierto es que el sistema tiene imperfecciones, similares a las que tenían los modelos anteriores, que no se han eliminado. Entre ellas, el resultado en términos de financiación per cápita (incluso ajustada la población por necesidades) es desigual por CCAA, hay algunas por debajo de la media y otras por encima, lo que crea tensiones y quejas por parte de las que se ven peor tratadas.

En el documento de trabajo 12/27 el investigador Ángel de la Fuente<sup>52</sup> nos muestra como antes y después de las transferencias las CCAA quedan ubicadas de distinta manera en el ranking, provocando que aquellas que realizan un mayor esfuerzo fiscal sean quienes menos recibe. Veamos la siguiente tabla.

---

52 Ángel de la Fuente es investigador en el Instituto de Análisis Económico (CSIC). [http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP\\_1227\\_tcm346-362203.pdf?ts=22112012](http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP_1227_tcm346-362203.pdf?ts=22112012)

**TABLA 9. LOS RESULTADOS DEL SISTEMA EN 2010 ÍNDICES DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS TRAS LA APLICACIÓN DE DISTINTOS ELEMENTOS DEL SISTEMA**

	capacidad fiscal bruta tras	Fondo de Garantía final,	transferencias verticales	sistema simplificado
Canarias	<b>51.8</b>	<b>97.3</b>	<b>95.3</b>	99.7
Extremadura	72.0	93.7	113.0	99.3
C. la Mancha	81.9	95.8	98.7	99.5
Andalucía	82.2	96.0	95.9	99.6
Galicia	84.5	96.1	105.5	99.6
Murcia	86.2	97.2	95.3	99.7
Valencia	92.3	95.9	92.9	99.6
Cast. y León	94.9	99.2	109.4	99.9
Asturias	100.1	99.1	107.4	99.9
Rioja	101.0	100.4	115.9	100.0
Aragón	106.1	99.2	104.9	99.9
Cantabria	108.5	97.8	117.9	99.8
Cataluña	118.6	103.3	99.3	100.3
Baleares	124.5	106.4	102.4	100.7
Madrid	143.3	110.8	100.7	101.2
media	100.0	100.0	100.0	100.0
desv. est.	21.6	4.4	7.6	0.5
Max-min	49.6	18.0	25.1	1.8
corr. con cap. fis	1.00	0.85	0.17	0.85

- Fuente: de la Fuente (2012a).

En este cuadro vemos que si tomamos la capacidad fiscal bruta de cada región, esto es, los ingresos tributarios que le corresponden en primera instancia dado el reparto de recursos fiscales que tienen las CCAA nos encontramos con que el ranking sería el siguiente.

**TABLA 10. CAPACIDAD TRIBUTARIA BRUTA POR COMUNIDAD AUTONÓMICA 2010**

		capacidad fiscal bruta
1	<i>Madrid</i>	143.3
2	<i>Baleares</i>	124.5
3	<i>Cataluña</i>	118.6
4	<i>Cantabria</i>	108.5
5	<i>Aragón</i>	106.1
6	<i>Rioja</i>	101.0
7	<i>Asturias</i>	100.1
8	<i>Cast. Y León</i>	94.9
9	<i>Valencia</i>	92.3
10	<i>Murcia</i>	86.2
11	<i>Galicia</i>	84.5
12	<i>Andalucía</i>	82.2
13	<i>C. la Mancha</i>	81.9
14	<i>Extremadura</i>	72.0
15	<i>Canarias</i>	<b>51.8</b>

Vemos que las comunidades de Madrid, Baleares y Cataluña son las que mayor capacidad fiscal tienen. Ahora si las ordenamos tomando la columna 2 que muestra el índice de financiación observado tras aplicar el Fondo de Garantía y la tercera de la distribución final tras recibir las transferencias verticales canalizadas a través de los Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad vemos que el ranking varía.

**TABLA 11. FONDO DE GARANTÍA 2010**

		Fondo de Garantía
1	Cast. y León	99.2
2	Aragón	99.2
3	Asturias	99.1
4	Cantabria	97.8
5	Canarias	97.3
6	Murcia	97.2
7	Galicia	96.1
8	Andalucía	96.0
9	Valencia	95.9
10	C. la Mancha	95.8
11	Extremadura	93.7
12	Madrid	110.8
13	Baleares	106.4
14	Cataluña	103.3
15	Rioja	100.4

**TABLA 12. TRANSFERENCIAS VERTICALES 2010**

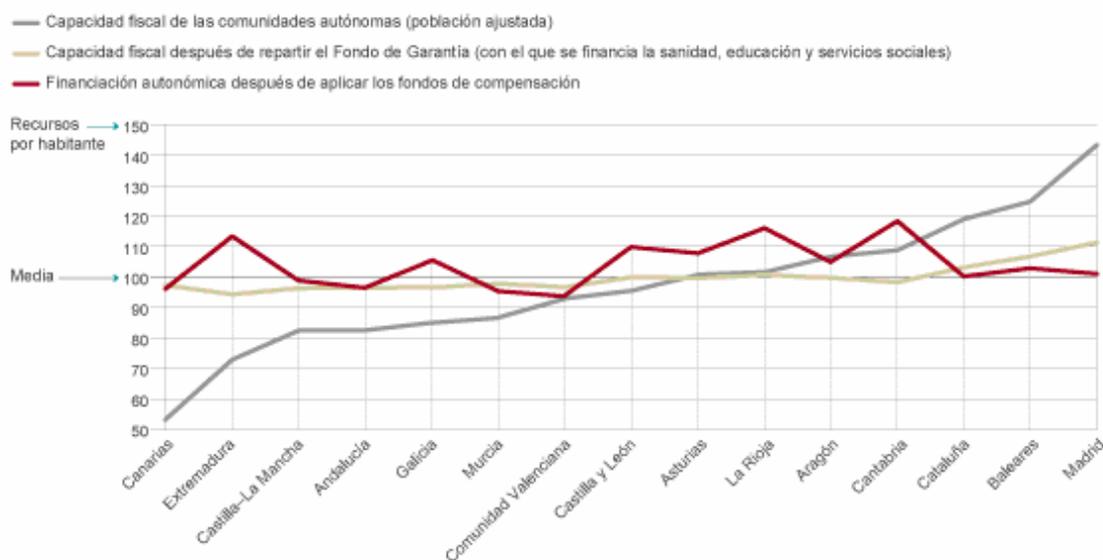
		transferencias verticales
1	Cataluña	99.3
2	C. la Mancha	98.7
3	Andalucía	95.9
4	Canarias	95.3
5	Murcia	95.3
6	Valencia	92.9
7	Cantabria	117.9
8	Rioja	115.9
9	Extremadura	113.0
10	Cast. y León	109.4
11	Asturias	107.4
12	Galicia	105.5
13	Aragón	104.9
14	Baleares	102.4
15	Madrid	100.7

Advertimos que la aplicación del Fondo de Garantía reduce enormemente las disparidades de recursos entre regiones. El efecto de las transferencias verticales es, sin embargo, muy diferente: este elemento del sistema aumenta muy significativamente la dispersión de la financiación por habitante ajustado en relación a la existente tras la aplicación del Fondo de Garantía (de 4.4 a 7.6) y altera por completo la ordenación de las comunidades autónomas hasta hacer que el reparto final de los recursos autonómicos no se parezca en nada a la distribución inicial de los ingresos tributarios brutos(grafico 5)

La Comunidad de Cataluña está permanentemente esgrimiendo el argumento de que resulta mal tratada por el sistema, lo cual en términos de solidaridad no sería cierto (su financiación se sitúa en la media), pero ellos aspiran a estar por encima de la media, ya que su renta per cápita es superior a la media.

La Comunidad de Madrid también se queja de que es la Comunidad que contribuye con más dinero al sistema y luego de realizar la asignación de los fondos especiales queda igual que el resto de las CCAA.

## GRAFICO 5.DISTRIBUCIÓN PER CAPITA DE LOS RECURSOS DEN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN (2010)



- Fuente: de la Fuente (2012a).

Hay otras CCAA (Valencia, Murcia, Baleares) que están por debajo de la media y creen que están siendo maltratadas y entienden que el sistema tiene que reformarse. Alegan, además, que en los años de bonanza recibieron muchos inmigrantes ilegales que no cuentan en las estadísticas pero que les generan gasto.

Las CCAA que están por encima de la media entienden que eso es normal porque son regiones más pobres, con una población más envejecida y más dispersa en el territorio, por lo que necesitan más financiación per cápita, y alegan que la población ajustada no está bien calculada.

Estas disconformidades han llevado a que aumenten las tensiones entre las comunidades autónomas sumado a una importante crisis política en Cataluña y la hostilidad generalizada con los sistemas forales de Navarra y el País Vasco que les otorga una financiación de entre el 160% y el 200% de la media de la que tienen las CCAA de régimen común.

Por el momento la reforma no ha comenzado, y no se espera que comiencen los trabajos de los grupos de expertos hasta mediados de 2014, con lo que es probable que no haya reforma a plazo corto, más si tenemos en cuenta que en 2015 hay elecciones nacionales.

Hasta ahora hay diferentes CCAA que han elaborado documentos y que han hecho declaraciones, pero el Estado (el Ministerio de Hacienda) no se ha pronunciado al respecto. Lo único que ha dicho es que lo primero, antes de reformar nada, es analizar el resultado del actual modelo,

para determinar, si los hubiera, los fallos, y proponer mejoras. Y además ha dicho que antes de reformar este sistema hay que llevar a cabo una reforma fiscal en el país, que afectará al sistema en la medida en que se nutre de los impuestos que se pueden reformar.

¿Y que sistema quieren los españoles para el futuro?

La respuesta a esta pregunta hay que contestarla colocándose del lado de las CCAA que se ven perjudicadas (aportan mucho y reciben poco), de las CCAA que se ven beneficiadas (aportan poco y reciben mucho) y de las CCAA con sistema foral.

La mayoría de los Presidentes de las CCAA “perjudicadas” (Comunidad Valenciana, Madrid principalmente, seguidas por Baleares, Castilla La Mancha, Murcia y Canarias) por el sistema coinciden que es necesario y urgente reformar el sistema de financiación autonómica para corregir las desigualdades del actual. Es necesario avanzar hacia un modelo más claro, transparente, justo y coherente que premie a quien recauda mejor, al que aporta crecimiento a la economía española y cumple con sus obligaciones. Un sistema que haga que todos contribuyan a la solidaridad en razón de sus capacidades económicas y reales.

El sistema, expresan, tiende hacia un modelo menos solidario y en el que las comunidades tendrán más responsabilidad efectiva sobre los impuestos. “Es conveniente limitar la solidaridad, porque si no los incentivos se invierten y se preferiría un Gobierno pobre que obtenga más recursos. Pero nadie tiene una solución óptima”, argumenta Alain Cuenca<sup>53</sup>, investigador de FUNCAS<sup>54</sup>.

Los presidentes de las CCAA más beneficiadas (la Rioja, Aragón, Castilla y León, Asturias, Galicia, Extremadura y Cataluña) creen que tocar el principio de la solidaridad será ir en contra de la Constitución, e insisten en que todos deben aportar para que los españoles tengan igual calidad de servicios públicos independientemente de donde vivan.

Un grupo de autorizados en la materia cree que España debería copiar algunas características del sistema de financiación alemán. Este modelo federal que financia a los länder se rige por la ordinalidad (las regiones mantienen el mismo puesto en la clasificación de riqueza per cápita antes y después del reparto); además, los principios básicos están regulados en su Constitución, lo que garantiza más estabilidad. Las comunidades más ricas (básicamente Cataluña y Madrid) desean limitar la solidaridad hasta garantizar los servicios esenciales y evitar que las comunidades más pobres tengan más dinero por persona que ellas tras el reparto del fondo común.

---

53 Director de Economía Pública en FUNCAS, Profesor titular de Economía Aplicada en Universidad de Zaragoza

54 **La Fundación de las Cajas de Ahorros(FUNCAS)** es una institución de carácter privado, sin ánimo de lucro, creada y financiada por la Confederación Española de Cajas de Ahorros dentro de su Obra Social, para el desempeño de actividades que redunden en beneficio de la sociedad española, promuevan el ahorro y contribuyan a extender el conocimiento de las Cajas de Ahorros facilitando su servicio a la sociedad.

“La ordinalidad no implica menos solidaridad” según Ángel De la Fuente, quien sostiene que a las comunidades hay que igualarlas, entendiendo que hay que asegurar que todas las comunidades puedan prestar servicios similares con el mismo esfuerzo fiscal, lo que estaría de acuerdo con el principio de solidaridad. El prof. Monasterio comparte la opinión, pero sostiene que un obstáculo al principio de ordinalidad es el concierto económico del País Vasco y Navarra, que produce un beneficio de esas regiones sobre el resto.

La propuesta del prof. De la Fuente de la Universidad de Barcelona, de la Comunidad de Cataluña, es pasar de la maraña de fondos que reparten tales transferencias por un único fondo de nivelación vertical que no sea esclavo del statu quo y que reparta los recursos disponibles de una forma razonable, respetando la ordenación preexistente de las regiones, ya que sostiene que el problema proviene casi exclusivamente del caprichoso reparto de las transferencias del Estado a las regiones que se ha fijado en la ley de financiación aprobada en 2009.

Esto permitiría a través de un único fondo compensar a las regiones que necesitan financiación para alcanzar el mismo nivel de satisfacción de servicios públicos que la mejor ranqueada, mejorando a las comunidades autónomas menos favorecidas, pero sin empeorar a las más favorecidas<sup>55</sup>.

Sostienen desde la Comunidad de Cataluña que el próximo modelo debe ser uno de menor complejidad, de diseño más sencillo, sin tantos fondos con una función política ad hoc destinados a complacer a determinadas autonomías. Debería ser más inteligible, de tal forma que todas las autonomías pudiesen efectuar sus cálculos y predicciones de recursos disponibles y adaptables. Un modelo con visión de Estado, donde los intereses generales del Estado estén por sobre los de las CCAA, sin privilegios económicos o sociales para ninguna de ellas, pensado para todo el país. Un modelo establecido dentro de marco estable, basado más en consideraciones técnicas y jurídicas, que lo haga sólido y sostenible en el tiempo, que en cuestiones políticas y coyunturales.

El modelo debe garantizar el uso correcto y eficiente por parte de las autonomías del dinero recibido. Con elementos de control sobre el gasto autonómico por parte del gobierno central, condicionando las transferencias a las autonomías, de tal manera que los gobiernos regionales lleven a cabo las prestaciones establecidas y no gastos superfluos o en ámbitos no esenciales para los ciudadanos.

Un modelo que favorezca la racionalización y la austeridad, que lleve a la reducción de duplicidades y coincidencias competenciales así como también contemple la posibilidad de que

---

55 Ver Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común Ángel de la Fuente en [http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP\\_1227\\_tcm346-362203.pdf?ts=22112012](http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP_1227_tcm346-362203.pdf?ts=22112012)

algunas competencias se retornaran al Estado, lo cual permitiría beneficiarse de importantes economías de escala que hicieran más viable su financiación. Entre estas competencias podrían incluirse, de manera destacada, educación y sanidad.

En esta misma línea de promover la racionalización y el ahorro, el modelo también debería premiar a aquellas autonomías que sean más austeras y cumplan mejor con los objetivos de déficit autonómico.

Por último el modelo debería seguir manteniendo la solidaridad, pero entendida para toda España, debe pensarse entonces en revisar el sistema de concierto aplicado en Navarra y el País Vasco, comenzando por revisar el cupo (País Vasco) y la aportación (Navarra). Su cálculo debería ser mucho más realista. El mantenimiento de ambos sistemas, común y foral, sin buscar fórmulas de aproximación entre ambos constituye un factor de permanente descontento para las CCAA.

Desde la Comunidad Valenciana el modelo propuesto debe reforzar el espacio fiscal propio para las comunidades otorgándoles mayor responsabilidad de las mismas en la gestión tributaria de acuerdo a los principios de autonomía y responsabilidad fiscal.

El nuevo sistema debe corregir las fuertes asimetrías entre comunidades en financiación por habitante y se debe calcular para la totalidad de las mismas, incluidas las forales. El cálculo del cupo y la aportación puede y debe resultar compatible con los citados criterios, sin perjuicio de las singularidades institucionales de las comunidades forales con el objetivo de atender los principios de equidad, solidaridad y ordinalidad. El nuevo sistema debe eliminar los múltiples y complejos fondos precedentes y establece compromisos de suministro de información que faciliten un seguimiento de los resultados y de la situación financiera de las CCAA a fin de tener los criterios de sencillez y transparencia.

Se propone situar de nuevo a todas las Comunidades Autónomas en el punto de partida que resulte de revisar la parte del endeudamiento en el que se han visto obligadas a incurrir cada una para ofrecer un nivel mínimo de servicios públicos, a fin de dotar al sistema de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El próximo modelo debe tratar de manera diferenciada la financiación de los servicios públicos fundamentales —en materia de seguridad, orden público, sanidad, educación y protección social—, tanto de ámbito autonómico como estatal, estableciendo garantías de mínimos para los mismos a fin de cumplir con los principios de autonomía, solidaridad y suficiencia.

Proponen un modelo cuya estructura de recursos autonómicos se contemple en tres tramos:

a- **Tramo de garantía del nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales (SPF):** los Presupuestos Generales del Estado crearán un fondo de contingencia, con el fin de evitar que las

caídas de la recaudación en períodos de recesión pongan en peligro los SPF ofrecidos por las distintas administraciones. La distribución entre las mismas deberá hacerse atendiendo al criterio de necesidad asociado al concepto de población ajustada con bases objetivas y primando el criterio poblacional. De esa forma se garantiza una financiación igual por unidad de necesidad a todas las comunidades, capaz de asegurar la igualdad de acceso a los SPF a todos los españoles, independientemente de su nivel de renta y del territorio en el que tengan su domicilio.

**b- Tramo de suficiencia competencial autonómica:** las CCAA dispondrán de recursos para atender la financiación del resto de competencias correspondientes a otras funciones de gasto no ligadas a necesidades de servicios públicos fundamentales de la población (servicios generales de las administraciones públicas, asuntos económicos, protección del medio ambiente, actividades recreativas, cultura y religión, Vivienda y servicios comunitarios). Estos se asignarán a cada CCAA en base al conjunto de indicadores de necesidad que se acuerde: población, PIB, extensión, densidad, dispersión, lengua autóctona, insularidad, etc. La financiación resultante por unidad de necesidad deberá ser la misma para todas las comunidades.

**c-Tramo de autonomía:** Las Cortes Generales legislarán cómo se distribuirán las fuentes tributarias entre las Administraciones Públicas para que las comunidades dispongan de un espacio fiscal propio en el que ejercer su autonomía financiera. En la medida que ejercite su capacidad normativa en materia tributaria, las CCAA podrán disponer de recursos adicionales a los comprometidos en los dos tramos anteriores para financiar las políticas de gasto decididas autónomamente. La financiación de las políticas autónomas de gasto se realizará mediante el importe de la recaudación de los tributos propios y los recargos sobre tributos estatales, cedidos o compartidos, que tengan establecidos o establezcan en uso de su capacidad normativa. Las CCAA que obtengan más recursos como resultado de un esfuerzo fiscal en los tributos estatales situado por encima de la media obtendrán como incentivo la correspondiente participación en dicha recaudación adicional.

Las comunidades del grupo de las mas beneficiadas no presentan propuestas al respecto, solo repiten que debe respetarse el principio de la solidaridad y centrar los cambios en que cada habitante de España reciba los mismos servicios, independientemente de las capacidades fiscales y el buen trabajo en términos de recaudación que realice cada CCAA.

Frente a este panorama con respecto a la solidaridad y sus limites el prof. Cuencas responde que “El problema es el grado, y eso es una decisión política. Hay que limitar la solidaridad, pero hasta dónde. La redistribución debe producir que las personas tengan acceso a los mismos servicios”. El

límite a la solidaridad debe ser lo que el Estado central defina como servicios públicos fundamentales. El prof. Julio López Laborda, la Universidad de Zaragoza expresa que una vez definidos éstos—serían la sanidad, la educación y los servicios sociales—, se observa que representan cerca del 75% del gasto de las comunidades, entonces, el Estado “no podría poner en marcha un sistema de nivelación inferior al 75%”.

## 9-CORRESPONSABILIDAD FISCAL

La expresión **corresponsabilidad fiscal** es la que más ha sido tratada y debatida por políticos, economistas y juristas, durante estos años que llevan los sistemas de financiación autonómica en España

La corresponsabilidad fiscal no aparece como principio constitucional, por ello la doctrina constitucional no se ha ocupado de él, lo que lleva a que no exista en concepto jurídico mayoritariamente aceptado. Si bien ha sido ampliamente tratado desde el punto de vista económico, no existe, tampoco, un concepto único fruto del acuerdo.

El concepto ha ido evolucionando desde el inicio de la financiación autonómica a nuestros días. Aparece relacionado por primera vez con la financiación autonómica en el acuerdo de 1992, en éste se solicitaba al grupo de trabajo que examinara las posibilidades que ofrecía la LOFCA y la variable esfuerzo fiscal para aumentar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA.

Giménez Montero<sup>56</sup> en su artículo “Acerca de la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas” plantea que la “corresponsabilidad debe afectar a ambos aspectos. Tan importante como poder identificar con exactitud la administración titular de los recursos tributarios, es establecer claramente que órgano tiene la responsabilidad de decidir en que se utilizan los mismos, y la mayor o menor medida que se alcanza en la gestión y prestación del servicio”. Este autor, entonces, toma la corresponsabilidad por ambos lados: por el lado de los recursos y por el lado de los gastos.

Mientras que Ángel Sánchez Sánchez<sup>57</sup> en su Tesis doctoral “Corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas” (1996) sostiene que la mayoría de los autores mantienen la idea que la corresponsabilidad fiscal debe centrarse por el lado de los ingresos.

En un primer momento el uso del término, sostiene el prof. Hierro Recio estaba asociado con el principio constitucional de autonomía, es decir “la capacidad para que el ente que goza de

---

56 Giménez Montero, A. Acerca de la correspondencia fiscal de las Comunidades Autonomas. Hacienda Pulica Española, Cuadernos de actualidad nº 4, 1990,pag.17.

57 Sánchez Sánchez, A. Corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas

dicha autonomía disponga de potestades suficientes para ejercer las funciones que tiene atribuidas sin la interferencia de otro ente, dentro de los límites que marca el ordenamiento constitucional vigente. De ahí que podamos deducir que la autonomía financiera de las CCAA no sea más que una extensión del concepto general de autonomía en lo referente a los ingresos públicos de la misma. Ya que.....es imposible ejercer la autonomía política sin disponer de autonomía en la parte de los ingresos públicos”.

Los economistas Jesús Ruiz Huerta y Juan Gimeno describen el artículo “Descentralización fiscal y corresponsabilidad a través de las grandes figuras tributaria” (1993)<sup>58</sup> “la idea de corresponsabilidad debe ligarse a la conveniencia de que exista un equilibrio entre las competencias y atribuciones que un determinado gobierno tiene respecto a ambos lados del presupuesto. Si una administración tiene la responsabilidad de atender un determinado servicio público y ha asumido, en consecuencia, un conjunto de competencias, debe tener la autonomía suficiente para decidir cual es el nivel de gasto mas adecuado para cumplir correctamente sus objetivos de suministro de tal servicio. Y este último aspecto debe implicar la facultad de decidir cual es el nivel de ingresos (por consiguiente, cual es la presión fiscal) más acorde con esta opción de gasto”.

El prof. Juan Ramallo Massanet<sup>59</sup> dice que hay que entender la corresponsabilidad fiscal como “una manifestación del principio de solidaridad, actúa como correctora de la distribución vertical del poder operado sobre derechos y deberes constitucionales que no tiene carácter absoluto... y de ser ello así, en la medida en que de la corresponsabilidad predicamos que es fiscal, deberemos concluir que actúa sobre el derecho constitucional a la autonomía financiera –como parece desprenderse del art. 156.1 de la CE- abarcando toda la esfera del gasto publico como la de recursos de todo tipo, incluyendo por tanto los distintos recursos tributarios”

La profesora Nuria Bosch Roca<sup>60</sup> de la Universidad de Barcelona, remite al concepto “accountability” para referirse a la expresión corresponsabilidad fiscal. Según ella vendría a definir la situación en que los gestores de una circunscripción, que posee administración propia, disponen tanto de de la responsabilidad de decidir cuanto gastar como la de decidir si suben o bajan los impuestos, por lo que el principio de correspondencia esta ligado estrechamente a la autonomía. “si los gobiernos subcentrales disponen de sus propios impuestos y de capacidad para fijar los tipos impositivos de los mismos de acuerdo con el nivel de servicios públicos deseado por el electorado”.

---

58 Citado por Hierro Recio L.; Sobre la “corresponsabilidad fiscal” en la financiación autonómica.  
[http://www.juntadeandalucia.es/export/drupal/economia/BEA27\\_031.PDF](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupal/economia/BEA27_031.PDF)

59 Ramallo Massanet, J. Contenidos, instrumentos y límites de la corresponsabilidad fiscal.  
[http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2007-03-](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-03-21.4603566696/Contingut_instruments_i_limits_de_la_corresponsabilitat_fiscal/es)

21.4603566696/Contingut\_instruments\_i\_limits\_de\_la\_corresponsabilitat\_fiscal/es  
60 Citado por Atienza, P y Hierro Recio L.; ¿Hasta donde la corresponsabilidad fiscal en el sistema español de financiación autonómica de régimen común? un ejercicio de comparación con el caso canadiense.  
<http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf825.pdf>

El Prof. Hierro Recio dice que tomando el concepto de Bosch Roca podríamos asimilar el término corresponsabilidad fiscal al de descentralización asimétrica, entendiéndola como el desequilibrio de poder de la descentralización autonómica, al producir el traspaso de poder en el ámbito del gasto, pero no así en lo relacionado a los ingresos.

El Prof. Carlos Aurelio Monasterio Escudero<sup>61</sup> de la Universidad de Oviedo apunta a otros dos posibles fundamentos del término como instrumento de aplicación del principio de equivalencia, según el cual la eficiencia requiere de la provisión de los servicios públicos produzca a los habitantes de la jurisdicción unos beneficios equivalentes a los costos soportados en forma de impuestos.

Por otra parte el concepto se encontraría como eliminación del fenómeno de ilusión fiscal, que se produce cuando los sujetos administrados tienen la posibilidad de percibir sin ningún tipo de distorsión el costo soportado y los beneficios obtenidos de la provisión de servicios

La característica de esta doble perspectiva, dice Hierro Recio, es que traslada el concepto al ámbito de la eficiencia económica. Entonces más o menos corresponsabilidad fiscal no será un tema de autonomía, ni de descentralización asimétrica, sino en que la provisión pública puede convertirse en ineficiente cuando los gobiernos subcentrales no disponen de la capacidad de decisión de sus propios ingresos.

Sánchez Sánchez concluye “la corresponsabilidad fiscal surge de la proyección de uno de los principios económicos-normativos fundamentales, el de la eficiencia económica, sobre un contexto en el que las decisiones en la provisión de bienes y servicios públicos se efectúan de forma descentralizada. El principio de corresponsabilidad fiscal se configura como uno más de los principios básicos que han de informar el sistema de financiación de las comunidades autónomas, con la finalidad última de mejorar la eficiencia en la asignación de bienes y servicios públicos que éstas lleven a cabo”.

Los prof. Ana Herrero Alcalde<sup>62</sup> y José Manuel Tránchez Martín<sup>63</sup> en el artículo “El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica” expresan que al intentar cuantificar la situación actual respecto al cumplimiento del principio de corresponsabilidad, la situación no es clara, pues dependiendo del indicador de autonomía financiera utilizado, las conclusiones pueden variar sustancialmente.

---

61 Citado por Atienza, P y Hierro Recio L.; ¿Hasta donde la corresponsabilidad fiscal en el sistema español de financiación autonómica de régimen común? un ejercicio de comparación con el caso canadiense. <http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf825.pdf>

62 Licenciada en Derecho y Doctora en Economía

63 Profesor Titular Economía Aplicada en Universidad Nacional de Educación a distancia

En la tabla 13 vemos tres índices de autonomía financiera distintos con datos del año 2008. El primer «Índice de autonomía en sentido estricto» relacionaría los ingresos sobre los que las comunidades tienen poder *exclusivo* sobre la recaudación y competencias normativas (tributos cedidos tradicionales más los indirectos que están compartidos en su totalidad) respecto al total de sus ingresos no financieros. El resultado de este indicador muestra niveles de autonomía todavía escasos, con un 19,1% para la media del país, con variaciones territoriales significativas.

El segundo indicador «Índice de autonomía intermedio» contempla o el peso de los ingresos de poder exclusivo (tributos cedidos e impuestos indirectos cedidos en su totalidad) más los ingresos de poder compartido (IRPF) en el total de ingresos financieros. Este indicador incorpora, respecto al anterior, la consideración del IRPF como un recurso que contribuye a la autonomía, al tener las comunidades competencias normativas, aunque se trate de un impuesto compartido con el gobierno central. Con este indicador de autonomía algo más amplio, la valoración de la situación cambia notablemente, situándose alrededor del 44,1%.

El último índice, «Índice de autonomía amplio», incorpora, además de los recursos tributarios anteriores, las participaciones territorializadas en el IVA y los Impuesto Especiales, entendiendo que este tipo de instrumentos no son estrictamente transferencias, sino que incrementan la autonomía financiera al vincular en mayor medida el origen territorial de los recursos (el lugar de recaudación) con el destino de los mismos (el lugar del gasto) y al introducir incentivos para que las comunidades potencien el crecimiento de estas bases imponibles en sus territorios. El resultado de este indicador más amplio de autonomía mostraría un elevado cumplimiento de este principio, con un valor medio del 69%, aunque con una elevada variabilidad territorial, destacando los casos de Madrid y Baleares, que serían totalmente autónomas y no dependerían de transferencias ulteriores.

**TABLA 13. DIFERENTES INDICADORES DE AUTONOMÍA FINANCIERA. DATOS DE 2008**

	Índice autonomía estricto (1)	Índice autonomía intermedio (2)	Índice autonomía amplio (3)
Andalucía	15,90	33,00	56,60
Aragón	19,10	45,10	70,80
Asturias	15,80	39,50	63,70
Baleares	30,30	59,60	108,90
Canarias	13,20	32,10	33,70
Cantabria	16,60	37,90	60,90
Castilla y León	14,30	34,20	58,50
Castilla-la mancha	11,90	24,00	40,60
Cataluña	24,20	57,00	85,20

Comunidad Valenciana	21,50	46,10	76,10
Extremadura	9,80	22,20	41,10
Galicia	13,90	31,90	54,30
Madrid	27,30	71,50	101,20
Murcia	19,70	39,50	66,80
La rioja	16,90	39,50	61,50
Totales	19,10	44,10	69,00

(1) Índice Autonomía Estricto: Tributos cedidos totalmente + Impuestos indirectos totalmente cedidos y con competencias normativas / Ingresos no financieros totales.

(2) Índice Autonomía Intermedio: Tributos cedidos totalmente + Impuestos indirectos totalmente cedidos y con competencias normativas + IRPF / Ingresos no financieros totales.

(3) Índice Autonomía Amplio: Tributos cedidos totalmente + Impuestos indirectos totalmente cedidos y con competencias normativas + IRPF + Participaciones territorializadas en IVA e IIEE / Ingresos no financieros totales.

Fuente: de "El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica". Ana Herrero Alcalde y José Tranchez Martín

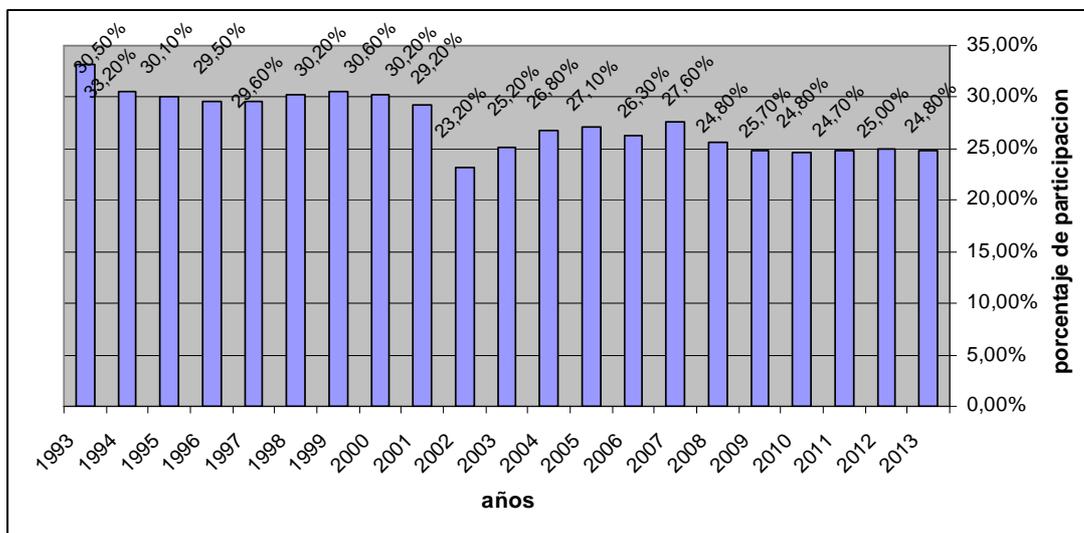
Podemos concluir que el principio de la corresponsabilidad fiscal debe tenerse en cuenta desde un marco constitucional relacionado con la autonomía y desde un punto de vista económico relacionado con la eficiencia.

## CONCLUSIONES

La Argentina, país federal, con una Constitución que consagra el federalismo como forma de gobierno, donde las potestades originales son de las Provincias y éstas quienes las delegan en la Nación, se encuentra hundida en un fuerte centralismo fruto del avance de ésta y el fuerte retroceso de las primeras.

La distribución primaria de recursos muestra un sesgo hacia una mejoría para el gobierno nacional. En la actualidad las provincias reciben de manera automática un 25% del total recaudado a nivel nacional, subiendo al 26% si se computa el Fondo Federal Solidario, a pesar que el gasto se encuentra sumamente descentralizado, ya que aproximadamente el 47% del mismo se ejecuta en el ámbito provincial o municipal.

**GRAFICO 6. COPARTICIPACIÓN A PROVINCIAS COMO % DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES TOTALES**



Fuente: IARAF con datos de MECON

Los principales conceptos que dan lugar a la disminución de fondos provinciales obedecen al financiamiento tributario de la seguridad social, coparticipación parcial del impuesto al cheque y derechos de exportaciones que desplazan base imponible de otros impuestos. En el cuadro vemos la cuantía de los ingresos que las provincias hay ido resignando año a año.

**TABLA 14. RESIGNACIÓN DE FONDOS TOTALES. FONDOS APORTADOS POR PROVINCIA. EN MILLONES DE \$ CORRIENTES. AÑOS 2003-2013**

Provincias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2003/2013	2009/2013
Buenos Aires	2.099	2.882	3.486	4.225	5.496	7.201	7.547	10.088	13.582	17.015	22.727	96.348	70.959
CABA	207	288	349	423	547	707	751	1.006	1.353	1.712	2.293	9.636	7.115
Catamarca	266	363	437	529	693	921	952	1.272	1.714	2.132	2.853	12.132	8.923
Chaco	485	659	795	960	1.262	1.681	1.733	2.314	3.121	3.873	5.187	22.070	16.228
Chubut	155	211	255	308	404	537	555	742	1.000	1.243	1.664	7.074	5.204
Córdoba	871	1.185	1.429	1.728	2.267	3.014	3.113	4.159	5.607	6.968	9.330	39.671	29.177
Corrientes	364	495	596	721	947	1.263	1.301	1.737	2.343	2.908	3.894	16.569	12.183
Entre Ríos	478	651	785	949	1.246	1.656	1.710	2.285	3.080	3.828	5.126	21.794	16.029
Formosa	352	479	577	698	916	1.219	1.258	1.680	2.265	2.813	3.767	16.024	11.783
Jujuy	278	379	456	552	725	965	995	1.329	1.792	2.225	2.979	12.675	9.320
La Pampa	182	248	299	362	474	629	651	869	1.172	1.458	1.951	8.295	6.101
La Rioja	201	274	330	399	523	695	719	960	1.294	1.609	2.154	9.158	6.736
Mendoza	410	559	673	814	1.068	1.422	1.467	1.960	2.643	3.282	4.395	18.693	13.747
Misiones	324	440	531	641	843	1.124	1.157	1.546	2.085	2.586	3.464	14.741	10.838
Neuquén	169	230	277	335	440	585	604	807	1.088	1.352	1.810	7.697	5.661
Río Negro	244	332	400	483	634	843	871	1.163	1.569	1.949	2.609	11.097	8.161
Salta	377	512	616	745	980	1.307	1.345	1.796	2.423	3.005	4.025	17.131	12.594
San Juan	328	446	538	651	853	1.134	1.172	1.565	2.111	2.623	3.512	14.933	10.983
San Luis	221	301	363	439	575	764	789	1.055	1.422	1.768	2.366	10.063	7.400
Santa Cruz	152	207	249	302	396	525	543	725	978	1.216	1.628	6.921	5.090
Santa Fe	879	1.196	1.442	1.744	2.288	3.043	3.142	4.197	5.659	7.031	9.415	40.036	29.444
Sgo del Estero	402	547	659	796	1.046	1.393	1.436	1.918	2.587	3.211	4.300	18.295	13.452
Tierra del Fuego	121	163	194	233	313	431	429	574	777	948	1.283	5.466	4.011
Tucumán	452	619	749	907	1.182	1.554	1.623	2.169	2.922	3.653	4.881	20.711	15.248
<b>TOTAL</b>	<b>10.017</b>	<b>13.666</b>	<b>16.485</b>	<b>19.944</b>	<b>26.118</b>	<b>34.613</b>	<b>35.863</b>	<b>47.916</b>	<b>64.587</b>	<b>80.408</b>	<b>107.613</b>	<b>457.230</b>	<b>336.387</b>

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

De la resignación total que han sufrido las provincias en el período 2003-2013 un 79% se debe al financiamiento tributario total de ANSES, un 15% a la no coparticipación de Impuesto a los créditos y débitos bancarios (impuesto al cheque) con el esquema actual de IVA, y un 6% es causado por el desplazamiento de base imponible del impuesto a las Ganancias provocado por la existencia de un impuesto no coparticipable, como las Retenciones.

Observemos en términos relativos (tabla 15) que significa para cada jurisdicción provincial esta resignación de fondos. Para ello vamos a comparar que porcentaje representan estos montos con respecto a los ingresos tributarios propios y también con respecto al gasto en personal, el que representa la mayor parte del gasto de cada provincia.

Es interesante destacar que las reasignaciones de recursos de las provincias de baja autonomía (recaudaciones propias muy pobres) equivalen a varios años de recaudaciones propias. En las provincias más autónomas también aparece como un monto decisivo, pues en ninguna de ellas el valor es inferior al 50%. Es importante recordar que lo que estamos viendo aquí es en cuanto

debieran las jurisdicciones aumentar sus recaudaciones propias para reemplazar la falta de envíos automáticos de recursos.

**TABLA 15. IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS RESIGNACIONES DE FONDOS. EXPRESADO EN % DE LA RECAUDACIÓN PROPIA ANUAL Y DEL GASTO EN PERSONAL ANUAL (AÑO 2012)**

	% de la recaudación propia	% del Gasto en personal
Ciudad de Buenos Aires	4%	3%
Neuquén	52%	20%
Buenos Aires	61%	103%
Mendoza	72%	37%
Chubut	78%	26%
Córdoba	80%	49%
Santa Fe	86%	45%
Santa Cruz	92%	30%
Tucumán	113%	48%
Tierra del Fuego	127%	33%
Río Negro	133%	41%
Entre Ríos	135%	52%
Misiones	140%	60%
La Pampa	148%	61%
San Luis	159%	108%
Salta	178%	57%
San Juan	225%	82%
Corrientes	288%	56%
Chaco	299%	58%
Jujuy	354%	50%
Santiago del Estero	376%	101%
Catamarca	392%	63%
La Rioja	517%	68%
Formosa	641%	76%
TOTAL	66%	41%
TOTAL exc. CABA	105%	57%

Fuente: IARAF en base a datos de MECON

En muchos casos esta resignación de fondos fue suplida con transferencias discrecionales del gobierno nacional, lo que ha generado que las decisiones de los gobiernos provinciales no sean autónomas, sino que estén sujetas a los caprichos del nivel superior.

Estos alarmantes datos nos muestran la foto de cómo está el federalismo en nuestro país: diezmado, sujeto a un gobierno nacional fuerte (porque tiene los recursos) que decide sobre las acciones de las autonomías provinciales y provincias con gobernadores sumisos que prefieren no reclamar y recibir transferencias en forma discrecional a realizar reclamos y ver reducidos sus ingresos poniendo en peligro el pago de personal y el funcionamiento de los servicios públicos fundamentales.

La correspondencia fiscal es el vínculo que existe entre las decisiones de gasto adicional del gobierno provincial y el esfuerzo contributivo adicional de los votantes provinciales según Adrián Ravier<sup>64</sup>. En un estudio llevado a cabo para el período 2003-2008 se concluye que el grado de correspondencia es muy bajo. Concluye que en promedio la participación de los recursos nacionales en los ingresos provinciales es del 60.9 %. Pero tenemos provincias donde las transferencias componen menos del 60% como Buenos Aires y Neuquén, otras que reciben entre el 60 y el 70 % como Mendoza, Santa Fe, Córdoba, Chubut y Santa Cruz, un tercer grupo compuesto por Tierra del Fuego, Río Negro, La Pampa, Entre Ríos, Tucumán, San Luis, Salta y Misiones que reciben entre el 70 y el 85% de sus recursos y un último grupo superior al 85% donde se encuentran San Juan, Corrientes, Chaco, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja y Formosa. Así entonces tenemos a Buenos Aires como la provincia donde se da la mayor correspondencia fiscal (recauda el 54.5% de sus ingresos totales) y la Formosa (recauda el 5.5% de sus ingresos totales) la de menor correspondencia fiscal.

El Dr. José María Hernández<sup>65</sup> sostiene "No podemos superar la dependencia económica, financiera, política y social de las provincias con respecto al gobierno federal. No se advierte interés por parte de las autoridades en comenzar a debatir proyectos como el de la coparticipación impositiva, ya que la arbitrariedad actual, que importa un gigantesco desapoderamiento de recursos provinciales y municipales por parte del gobierno federal, es la base de su poderío político para sujetar y alinear a los gobernadores e intendentes, sean o no del partido del gobierno", enfatiza.

Juan José Llach en su reciente trabajo "Federales y Unitarios en el siglo XXI" expresa "En marcado contraste con las lacrimosas declamaciones federalistas que atestiguamos a menudo, ....nuestro régimen es uno de los menos federales del mundo, que esto se ha acentuado notoriamente en el siglo XXI y que sobre esa base se ha desarrollado una fuerte propensión, en parte tradicional en la Argentina, a construir un régimen hegemónico, con vocación de limitar fuertemente a los otros poderes del Estado, con marcadas inequidades entre provincias y regiones y con consecuencias económicas y sociales sumamente negativas". Y advierte "la coparticipación no está disminuyendo las desigualdades regionales, se ha comprobado que un sistema fiscal centralista termina conspirando contra las formas republicanas de gobierno, lleva a una concentración de recursos tan grande que deriva en sistema políticos de naturaleza hegemónica".

España es un país unitario por definición, donde todas las competencias pertenecen al gobierno central y este las descentraliza en las Comunidades que decidan tomarlas. Así hoy disfruta

---

64 **Adrián Osvaldo Ravier** (Ciudad de Buenos Aires, 1978) es economista, especializado en teoría monetaria, el estudio de los ciclos económicos y la historia del pensamiento económico.

65 En <http://www.lavoz.com.ar/suplementos/temas/luces-sombras-%EF%BF%BDdel-federalismoargentino>

de un alto grado de descentralización, como hemos visto, donde la autonomía política y financiera es un hecho real y palpable. Un país que esta en constante movimiento en cuanto a mejorar la recaudación, hacer más compatible los gastos con los recursos y en aumentar la corresponsabilidad fiscal.

De su estudio se desprende que en 35 años, desde 1978 que se aprobó la Constitución hasta nuestros días, han conseguido descentralizar prácticamente todos los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad, servicios sociales) y gran parte de los impuestos, ya sean estos cedidos al 100% en su normativa y gestión, al 100% sólo en su gestión o en un porcentaje menor al 100 en su gestión, dejando lugar en algunos casos para reglar sobre ello marginalmente.

El sistema de financiación autonómica debe servirnos de ejemplo a fin de pensar en un nuevo modelo de coparticipación para nuestro país.

Dicho modelo creemos debe cumplir con las siguientes premisas:

#### **1- SIMPLIFICAR EL SISTEMA Y TRANSPARENTARLO**

- Eliminar todo tipo de detracciones pre-coparticipación
- Establecer claramente, y en que porcentaje, los impuestos que forman parte de la masa coparticipable
- Establecer criterios claros de distribución que contengan variables distributivas y redistributivas, incentivando a las jurisdicciones a una mayor disciplina fiscal

#### **2-USAR LAS TRANSFERENCIAS SOLO COMO MECANISMO DE NIVELACIÓN**

- Solo para que cada jurisdicción pueda prestar similares servicios públicos, en calidad y cantidad, con esfuerzos fiscales similares
- Deben evaluarse periódicamente las jurisdicciones a fin de determinar la mejora en el servicio
- Las transferencias deben tener carácter transitorio

#### **3-CREAR UN FONDO PARA EL DESARROLLO REGIONAL**

- Un fondo que genere inversión productiva en los territorios mas pobres a fin de comenzar a revertir la pobreza y convertir trabajo publico por trabajo genuino
- Evaluar periódicamente si existe efectivamente una correlación positiva entre los recursos invertidos y la mejora en el nivel de desarrollo

El Profesor Horacio Piffano en ocasión del Cuarto Seminario Internacional Federalismo Fiscal y economías Regionales (1999) decía: “...las características del federalismo fiscal en España, ...., constituye(n) un interesante **laboratorio de experiencias internacionales** que debemos aprovechar para mejorar la comprensión de nuestro propio federalismo, sin descuidar por cierto las advertencias de Richard Bird respecto a tener en cuenta las particularidades de cada país en el **proceso del federalismo**, que de alguna manera impiden extrapolación directa de los modelos hacia otros países y regiones”

## Bibliografía

- AJA, E. *El Estado autonómico: federalismo y derechos diferenciales*. Ciencias Sociales, Madrid, España; Alianza Editorial, 1999.
- ÁLVAREZ GARCÍA, S; CAMARERO PRIETO, D; BLÁZQUEZ FERNÁNDEZ, C. *Una valoración del nuevo modelo de financiación de las CCAA de régimen común en España*. XLIV Jornadas Internacionales de Finanzas Publicas, septiembre 2011, Córdoba, Argentina
- AQUINO, M. *Desigualdad de la coparticipación federal de impuestos. Regionalización del país*. <http://www.iefer.org.ar/trabajos/regionalizacionNEA.htm>. [diciembre, 2013]
- AQUINO, M. *Reflexiones sobre el nuevo esquema del régimen de coparticipación federal de impuestos. El federalismo fiscal. La reforma constitucional de 1994*, <http://www.iefer.org.ar/trabajos/seminarioCOPARTICIPACIONFEDERAL.htm> [diciembre, 2013]
- ARGENTINA, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Cuaderno de federalismo XXIII, Instituto de Federalismo, año académico 2009/10
- ARGENTINA, Fundación Norte y Sur. *Correspondencia fiscal y desequilibrios en Argentina*. N°051. <http://www.fundacionnorveysur.org.ar/lmg/Dyn/ArchivosLenguajes/5166-2010-4-8T15-49-0.pdf> [diciembre, 2013]
- ARGENTINA, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Ley 23548, Coparticipación Federal de Impuestos. 1988, <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm> [diciembre, 2013]
- ATIENZA, P y HIERRO RECIO, L. *¿Hasta donde la corresponsabilidad fiscal en el sistema español de financiación autonómica de régimen común? un ejercicio de comparación con el caso canadiense*. <http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf825.pdf> [diciembre, 2013]
- BENVENUTI, J. *Federalismo Fiscal*. Scientific Electronic Library Online. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-37272007000200004](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272007000200004) . [diciembre, 2013]
- BOSCH, N. *El sistema de nivelación fiscal entre las comunidades autónomas*. Revista de Estudios Regionales, vol.ext. VIII, 2009. <http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf1075.pdf> [diciembre, 2013]
- CAPELLO, M., FIGUERAS, A., NAZARENO, H. y FERNÁNDEZ LLERA, R; *finanzas subnacionales en Argentina y España. Un análisis comparativo*, en XXXXI Jornadas Internacionales de Finanzas Publicas, septiembre 2008, Córdoba, Argentina.
- CUARTO SEMINARIO INTERNACIONAL FEDERALISMO FISCAL Y ECONOMÍAS REGIONALES, comentarios previos de Horacio Piffano a la Conferencia de J. Suárez Pandiello sobre "Federalismo fiscal en España"
- DAVERIO, G.; *Argentina: la región en el Derecho Publico*, en R E V I S T A de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Santa Fe, 2009.

[http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/bitstream/11185/2586/1/Nueva\\_Epoca\\_7\\_7\\_2009\\_pag\\_81\\_92.pdf](http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/bitstream/11185/2586/1/Nueva_Epoca_7_7_2009_pag_81_92.pdf) [diciembre, 2013]

DE BLAS GUERRERO, A. *Los orígenes del Estado autonómico*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. [http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED\\_MAIN/LAUNIVERSIDAD/DEPARTAMENTOS/0901/CPA%20ESTUDIOS/CPAESTUDIOS1\\_2003.PDF](http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/DEPARTAMENTOS/0901/CPA%20ESTUDIOS/CPAESTUDIOS1_2003.PDF) [diciembre, 2013]

DE LA FUENTE, A y GUNDIN, M; *El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma*, junio de 2008. <http://www.revistaestudiosregionales.com/jornadasXV/angeldelafuente.pdf> [diciembre, 2013]

DE LA FUENTE, A. (2011). *La financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma* en Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española, vol. I. pp. 125- 254. Civitas - Thomson Reuters. Madrid. <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/878.11.html>[diciembre, 2013]

DE LA FUENTE, A. (2012). *El sistema de financiación regional: La liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma*. Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC), Barcelona. <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/918.12.html> [diciembre, 2013]

DE LA FUENTE, A. (2012b). *El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: Un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010*. Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC), Barcelona. <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/917.12.html> [diciembre 2013]

DE LA FUENTE, A. (2012c). *¿Qué reformas necesita el sistema de financiación regional?*. Papeles de Economía Española. 133, pp. 153-63. <http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/900.12.html> [diciembre 2013]

DE LA FUENTE, A. y GUNDÍN, M (2008). *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma*. Investigaciones Regionales 13, pp. 213-62. <http://www.investigacionesregionales.org/N.%C2%BA%2013%20-%20Oto%C3%B1o%202008-1462-articleList> [diciembre 2013]

DOCUMENTOS DE TRABAJO, NÚMERO 12/27, *Algunas propuestas para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común*, Análisis Económico, Madrid, noviembre de 2012

DURÁN CABRÉ, J. *La corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica: un tema aún pendiente*. [http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/Ppios7\\_Duran.pdf](http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/Ppios7_Duran.pdf). [diciembre, 2013]

DURÁN CABRÉ, J; *La corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica: un tema aún pendiente*. Universidad de Barcelona, Instituto de Economía de Barcelona. <http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/valencia2009/htdocs/pdf/p177.pdf> [diciembre 2013]

ENCICLOPEDIA VISOR, tomo 9, Edición especial para Latinoamérica, Visor enciclopedias Audiovisuales S.A., 1999

ESPAÑA, Boletín oficial del Estado, nº 305, 19/12/2009, Ley Orgánica 3/2009 de modificación de la Ley Orgánica 8/1980. <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20374.pdf> [diciembre, 2013]

- ESPAÑA, Boletín Oficial del Estado, nº103, 30/04/2012 . Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.<http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf> [diciembre, 2013]
- ESPAÑA, Centro De Estudios Constitucionales, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Informe de la Comisión de Expertos Sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, nº34,1981. <http://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/vol34/>. [diciembre, 2013]
- ESPAÑA, Comunidad Autónoma de Valencia, Comisión de expertos nombrados por las cortes valencianas. *Criterios y Propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica*. <http://www.ivie.es/downloads/2013/09/PP-criterios-propuestas-nuevo-sistema-financiacion-autonomica.pdf>. [diciembre, 2013]
- ESPAÑA, Convivencia cívica catalana .*El Sistema de Financiación Autonómica Datos y Análisis*. <https://docs.google.com/file/d/0B9K3QsORGy1ZMzJabkZubUw4eW8/edit?pli=1> [diciembre, 2013]
- ESPAÑA, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Método para la aplicación del sistema de financiación de las comunidades autónomas en el período 1987-1991*. [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Acu.1\\_86.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Acu.1_86.pdf). [diciembre, 2013]
- ESPAÑA, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Financiación autonómica*. <http://www.estadief.meh.es/bancomedatos/financiacion/dfinanauto.pdf>. [diciembre, 2013]
- ESPAÑA, Ministerio de Hacienda y de las Administraciones Publicas, Consejo de Política Fiscal y Financiera, acuerdo 6/2009 para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206\\_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiacion%20C3%B3n.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiacion%20C3%B3n.pdf) [diciembre, 2013]
- ESPAÑA, Ministerio de la Presidencia. Ley 21/2001. Boletín Oficial del Estado -A-2001-24962. [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-24962](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-24962). [Diciembre, 2013]
- FERNÁNDEZ LLERA, R.; DELGADO RIVERO, F. *Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial*. Universidad de Oviedo, Julio 2008. [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/53\\_solidaridad.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/53_solidaridad.pdf) [diciembre, 2013]
- FERRARO GARCÍA, F. *El Estado abierto de las Autonomías*. Colección Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías, nº10, Caja Rural Intermediterránea, Fundación Cajamar. <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/10/mediterraneo-economico-10.pdf> [diciembre, 2013]
- FIGUERAS, A., CAPELLO, M. y ARRUFÀ, J. *La Regionalización como respuesta a los desafíos: un ejercicio de territorialización por "proximidad"*, FCE, UNC.
- GARCIA GUERRERO, J. *El dinámico estado autonómico español*. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/13/cnt/cnt5.pdf> [diciembre, 2013]

- GARRIDO MAYOL, V. *Sinopsis del artículo 149*. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2> [diciembre, 2013]
- GERTEL, H.; REZK, E.; JACOBO, A.; *Economía pública de Argentina y España*; 1ª edición, Buenos Aires, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la CABA, 2007.
- Giménez Montero, A. *Acerca de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*. Hacienda Pública Española, Cuadernos de actualidad nº 4, 1990, pag.17.
- GIRÓN REGUERA, E.; Los modelos de financiación autonómica; Universidad de Cádiz. [http://www2.uca.es/escuela/emp\\_je/investigacion/congreso/mac007.pdf](http://www2.uca.es/escuela/emp_je/investigacion/congreso/mac007.pdf) [diciembre, 2013]
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. *La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. Un balance*. Universidad de Oviedo.
- GORDILLO, A. *Después de la Reforma del Estado. Capítulo X: La región argentina partir de la constitución de 1994. Capítulo X* [http://www.gordillo.com/pdf\\_desref/cap10.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_desref/cap10.pdf) [ diciembre, 2013]
- GRACIANO REGALADO, J. *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal: especial referencia al nuevo modelo de 2009*. Revista Foro, Nueva época, núm. 9/2009, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid <https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/viewFile/FORO0909120175A/13483>. [diciembre, 2013]
- GUADAGNI, A.; Coparticipación Federal: historia, situación actual y perspectivas, Movimiento Productivo Argentino, 2009. <http://www.mpargentino.com.ar/ciclos/mesa-debate-coparticipacion-federal-historia-situacion-actual-y-perspectivas-por-dr-alberto-porto-lic-rogelio-frigerio-dr-carlos-botassi-lic-gerardo-otero-y-dr-alieto-guadagni/>. [diciembre, 2013]
- GUERRERO, A. *Los orígenes del Estado Autonómico*. Departamento de Ciencia Política y de la Administración UNED <http://www.uned.es/dcpa/estudios.html> [diciembre, 2013]
- HELMAN, E. y MALVIVINI, S.; *Hacia un nuevo concepto de la regionalización. Conceptualización, conveniencia, presencia de factores*. 4º Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas; Universidad Nacional de Rosario; octubre 1999. <http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas/archivos/helmanhaciaunnuevoconcepto.PDF>. [diciembre, 2013]
- HERNÁNDEZ, A. *Informe sobre el federalismo argentino*. Cuaderno de Federalismo XXIII, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, año académico. 2009, Córdoba, 2010. [http://www.acaderc.org.ar/ediciones/cuaderno-de-federalismo-xxiii/at\\_download/file](http://www.acaderc.org.ar/ediciones/cuaderno-de-federalismo-xxiii/at_download/file). [diciembre, 2013]
- HERNÁNDEZ, A. *rol de las regiones, provincias y municipios en el proceso de integración*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1088/13.pdf> [ diciembre, 2013]
- HERRERO ALCALDE, A y TRÁNCHEZ MARTÍN, J. *El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica*. Universidad Nacional de Educación a Distancia e Instituto de Estudios Fiscales, 2011. [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/62\\_03.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/62_03.pdf). [diciembre, 2013]

- HIERRO RECIO, L. *La reforma del fondo de compensación interregional. Los costes y beneficios de la solidaridad*. Revista de Estudios Andaluces, nº 20, 1994.  
[http://institucional.us.es/revistas/andaluces/20/art\\_1.pdf](http://institucional.us.es/revistas/andaluces/20/art_1.pdf). [diciembre, 2013]
- HIERRO RECIO, L. *Sobre la "corresponsabilidad fiscal" en la financiación autonómica*.  
[http://www.juntadeandalucia.es/export/drupal/economia/BEA27\\_031.PDF](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupal/economia/BEA27_031.PDF) [noviembre, 2013]
- HIERRO RECIO, L., ATIENZA MONTERO, P. *Los resultados distributivos de los sistemas de financiación autonómica*. XXXVIII Reunión de Estudios Regionales, Universidad de Sevilla.  
<http://www.aecr.org/web/congresos/2012/Bilbao2012/htdocs/pdf/p353.pdf>. [diciembre, 2013]
- Historia siglo XX, <http://www.historiasiglo20.org/enlaces/espana.htm>, [diciembre, 2013]
- JAN CASTAÑO, R.; AGUERO HEREDIA, G. *¿Autonomía económica o dependencia financiera de los gobiernos subnacionales?*. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, 2011.
- LLACH, J.; Un federalismo que todavía pugna por nacer; en Revista de Cultura Económica, agosto 2007, año XXV, nº 69. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2567606>. [diciembre, 2013]
- MARTÍN-CRIADO, J. y DURO ÁLVAREZ, P. *Corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial*. I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI .  
[http://www2.uca.es/escuela/emp\\_je/investigacion/congreso/map001.pdf](http://www2.uca.es/escuela/emp_je/investigacion/congreso/map001.pdf). [diciembre, 2013]
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, P. *Federalismo y descentralización contemporáneos*.  
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/doc05.htm>. [diciembre, 2013]
- MONGAN, J. *Indicadores de desarrollo regional en argentina: una revisión de la clasificación tradicional*. Panorama socioeconómico, año 23, nº 31. <http://www.redalyc.org/pdf/399/39903104.pdf>. [diciembre, 2013]
- MONTERO TABORGA, M. *Proceso de descentralización y autonomías: España y Bolivia en perspectiva comparada*. Tesis para optar al grado de Magister en Estudios Internacionales, Universidad De Chile, Instituto de Estudios Internacionales, Santiago de Chile, octubre 2009.  
[http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110832/montero\\_m.pdf?sequence=3](http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110832/montero_m.pdf?sequence=3)[diciembre, 2013]
- MUT AGUILAR, I. y UTANDE SAN JUAN, M. *Autonomía y Corresponsabilidad en el nuevo sistema de financiación autonómica*. Presupuesto y Gasto Público, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, 2011.  
[http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/62\\_04.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/62_04.pdf). [diciembre, 2013]
- PIFFANO, H. *La Coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto*. Documento nº 5; Universidad Nacional de La Plata; Diciembre 1998. <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt5.pdf>. [diciembre, 2013]
- PIÑA GARRIDO, L. *El nuevo sistema de financiación de las CCAA: autonomía, espacios fiscales propios y competencias normativas*, Crónica tributaria num. 138/2011 (143-195), Instituto de Estudios Fiscales. [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cron\\_trib/138\\_pinact.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cron_trib/138_pinact.pdf) [diciembre, 2013]
- PORTO, A. *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Universidad Nacional de La Plata, marzo 2004.  
[http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/libro\\_federalismo.pdf](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/libro_federalismo.pdf). [diciembre, 2013]

- PORTO, A. *Finanzas publicas subnacionales: la experiencia Argentina*. Documentos de Federalismo Fiscal nº2, Universidad Nacional de La Plata, septiembre 2004. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed12.pdf>. [diciembre, 2013 +
- PORTO, A. *Preguntas y respuestas sobre coparticipación federal de impuestos*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Documento de trabajo nº 17, octubre 1999. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc17.pdf>. [diciembre, 2013]
- PORTO, A., GASPARINI, L. *Un juego sobre la coparticipación federal de impuestos*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Documento de trabajo nº 74, julio 2008. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc74.pdf>. [diciembre, 2013]
- RAIMUNDI, C.; TILLI, M. *Coparticipación federal de impuestos: hacia el nuevo contrato social*. Fundación Nación y América Latina. Nuevo Espacio. 1996. <http://www.monografias.com/trabajos/coparticipacion/coparticipacion.shtml>. [diciembre, 2013]
- RAMALLO MASSANET, J. *Contenidos, instrumentos y limites de la corresponsabilidad fiscal*. [http://www10.gencat.net/eapc\\_revistadret/revistes/revista.2007-03-21.4603566696/Contingut\\_\\_instruments\\_i\\_limits\\_de\\_la\\_corresponsabilitat\\_fiscal/es](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-03-21.4603566696/Contingut__instruments_i_limits_de_la_corresponsabilitat_fiscal/es) [diciembre, 2013]
- REZK, E., PEDRAJA CHAPARRO, F., SUAREZ PANDIELLO, J.; *Coparticipación impositiva Argentina y financiación autonómica española. Estudio de federalismo fiscal comparado*. Fondo Editorial Consejo, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011.
- RIKER, W. *El federalismo como forma de organización*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3045/7.pdf> [diciembre, 2013]
- RINALDI, J., *El azaroso rumbo del régimen de coparticipación argentino*. 44 Jornadas Internacionales de Finanzas Publicas, Universidad Nacional de Córdoba, 2011. <http://www.eco.unc.edu.ar/jifp/anales.php> [diciembre, 2013]
- SALINAS JIMÉNEZ, J. y otros. *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*. [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/libros/Est\\_hac\\_pub/Libros\\_estud\\_Hac\\_pub\\_Finan\\_Auton\\_Indi.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/libros/Est_hac_pub/Libros_estud_Hac_pub_Finan_Auton_Indi.pdf). [diciembre, 2013]
- SALINAS JIMÉNEZ, J.; ÁLVAREZ GARCÍA, S. *El gasto publico en la democracia; Estudio en el XXV aniversario de la Constitución española de 1978*. [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/libros/Est\\_hac\\_pub/Libros\\_estud\\_Hac\\_pub\\_GastoPubli\\_Indi.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/libros/Est_hac_pub/Libros_estud_Hac_pub_GastoPubli_Indi.pdf). [diciembre, 2013]
- SANCHEZ PINO, A. *La reforma del Sistema de Financiación autonómica*. XXXVI Reunión de Estudios Regionales, Universidad de Huelva, Badajoz, 2010. <http://www.aecr.org/web/congresos/2010/htdocs/pdf/p248.pdf>. [diciembre, 2013]
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A. *Corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*. Tesis doctoral. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/3996>. [diciembre, 2013]
- SANTIUSTE VICARIO, A. *El sistema de financiación autonómica a partir del año 2002*. Revista IGAE, nº3, febrero 2002. [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnPublicaciones/ClnRevista/Documents/Revista-IGAE-n-3\[1\].pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ClnPublicaciones/ClnRevista/Documents/Revista-IGAE-n-3[1].pdf) [diciembre, 2013]

- SARACHAGA GARCÍA, M. (2008). *Financiación autonómica y reformas estatutarias*. La nueva España. <http://www.lne.es/economia/2008/05/18/financiacion-autonomica-reformas-estatutarias/637530.html> [diciembre, 2013]
- SARACHAGA GARCÍA, M. (2008). *Los riesgos de la corresponsabilidad fiscal*. La nueva España. <http://www.lne.es/economia/1886/riesgos-corresponsabilidad-fiscal/598398.html> [diciembre, 2013]
- SARACHAGA GARCÍA, M. (2009). *Financiación autonómica: recuperemos la perspectiva*. La nueva España. <http://www.lne.es/opinion/2009/01/04/financiacion-autonomica-recuperemos-perspectiva/712895.html> [diciembre, 2013]
- SERIO, Montserrat; *Indicadores objetivos de reparto de la coparticipación federal: un esquema de incentivos*, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, 2009.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. *Federalismo fiscal en España*; Revista Económica, La Plata, vol. XLV, nº 4, año 1999. [http://economica.econo.unlp.edu.ar/documentos/20090206103447AM\\_Economica\\_480.pdf](http://economica.econo.unlp.edu.ar/documentos/20090206103447AM_Economica_480.pdf). [diciembre, 2013]
- VEGA, J. GARCIA OJEDA, J. y DIBLASI, J. *Bases para un nuevo régimen de coparticipación municipal de impuestos (Provincia d Mendoza)*. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas.
- VEGA, J.; DIBLASI, J. *Coparticipación federal y responsabilidad fiscal. Evaluación y propuestas*. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas. 2008. <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2008/vega.pdf>. [diciembre, 2013]
- VEGA, J.; RUSSO, E y otros. *Federalismo y responsabilidad fiscal a nivel nacional y provincial*. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas.
- VEGA, J.; RUSSO, E. *Coparticipación federal. Propuesta de indicadores objetivos de reparto*. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas.
- VEGA, J.; RUSSO, E. *Federalismo y responsabilidad fiscal a nivel nacional y provincial*. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas.
- VEGA, J.; RUSSO, E. *Indicadores objetivos de reparto e incentivos de responsabilidad fiscal. dos cuestiones a considerar en la futura ley de coparticipación federal*. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas
- VIRGOLINI, E. *Apuntes sobre la coparticipación federal de impuestos y el desarrollo regional argentino, 1973-1993*. <http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/Area%20I/Apuntes%20sobre%20la%20%20coparticipacion%20-%20Virgolini.pdf>. [diciembre, 2013]
- Wikipedia, [http://es.wikipedia.org/wiki/Historia\\_de\\_Espa%C3%B1a](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Espa%C3%B1a) [diciembre, 2013]



## ANEXO I

En este anexo presentamos un panorama general de los conceptos de regionalización y regionalismo. Como así también que se ha hecho hasta el momento en la Argentina en materia de regionalización. Tal vez sirva para avanzar en un proyecto de mayor integración del país y de aunar esfuerzos con el objetivo último de conseguir un mejor federalismo político y fiscal.

### 1-REGIONALIZACIÓN

Debemos distinguir entre los conceptos de *Regionalismo* y *regionalización*.

El regionalismo es según el diccionario enciclopédico de la Editorial Larousse en su acepción política la doctrina según la cual cada región de un Estado debe ser administrada y gobernada considerando sus valores étnicos, culturales, lingüísticos, políticos y económicos.

El concepto de regionalismo se emplea para referirse tanto a una ideología como a un movimiento político más o menos organizado en cuanto ideología, el regionalismo describe y explica los problemas y realidades regionales (aspecto existencial del regionalismo).

Según Ina Elías de Castro <sup>66</sup>el regionalismo constituye la expresión de las relaciones políticas entre las regiones o de estas con el poder central, siempre que estas relaciones tengan expresión política, económica o social. Así tanto la intervención como la manipulación política y la base territorial son las dimensiones básicas del regionalismo.

La Región ha sido objeto de múltiples definiciones según sea la disciplina desde la que se la aborde. No obstante, la casi totalidad de las caracterizaciones propuestas coinciden en torno a lo indispensable de la existencia de una base territorial sobre la cual se estructura. Así encontraremos regiones naturales, históricas, étnico-culturales o económicas.

La regionalización, en cambio, es un concepto puramente geográfico que se adapta a las necesidades de organización del terreno para diferentes actividades y que, por ende, puede interpretarse como solución o herramienta para llegar a diferentes fines. Se propone la idea de "regionalizar" como forma de hacer mayormente manejables los conceptos de geografía, pero, fundamentalmente, para que el acercamiento de partes o elementos, resulte más eficazmente utilizados con determinados fines.

Se puede hablar de "regionalización" desde el punto de vista político, atendiendo a caracteres de la geografía, identidades regionales muy evidentes, zonas evidentemente marcadas por un accidente geográfico (valle, costa, etc.), tipos de producción, mismos tipos de atractivos

---

66 Castro, I.E. "Mito da necesidades .Discurso e prática do regionalismo nordestino" Río de Janeiro, De Bertrand, 1992 en APUNTES PARA LA REDISCUSSION DEL CONCEPTO DE REGIÓN EN LA ARGENTINA ACTUAL, Marta Panaia, [http://www.simel.edu.ar/archivos/documentos/documentos\\_lucia/Panaia.pdf](http://www.simel.edu.ar/archivos/documentos/documentos_lucia/Panaia.pdf)

naturales o turísticos, una misma carretera que los une, etc. No obstante cualquier tipo de idea o intención que se aplique para "regionalizar" algo, no debe interpretarse como signo de separación, escisión o segregación, sino, por el contrario, para que lo más acotado del terreno permita aplicar mejor un tipo de programa, proyecto o manejo circunstancial del territorio.

La regionalización es la "delimitación geográfica que se realiza en consideración de elementos comunes, sean económicos, sociales, culturales, geográficos, administrativos y/o políticos. La regionalización de un territorio constituye un marco adecuado para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo del país dentro del proceso de planeación"<sup>67</sup>. Otra definición dice que "La Regionalización es un procedimiento o una intervención para modificar el orden territorial de un Estado en unidades territoriales más pequeñas, constituyendo un marco adecuado para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo del país dentro del proceso de planificación, con reivindicación política, económica y social como respuesta ante el centralismo agobiante que mantiene en atraso y abandono al resto del país"<sup>68</sup>.

Lewis Mumford<sup>69</sup> la define como la unidad aérea formada por condiciones aborígenes comunes de estructura geológica del suelo, de clima, de vegetación, y de vida animal reformada y, en parte, nuevamente definida mediante el establecimiento del hombre.

Horacio Rosatti<sup>70</sup> nos habla de un "área territorial caracterizada por elementos que le confieren cierta homogeneidad", recordando que es posible apreciar una realidad que incorpora criterios de tipo geográfico, a la vez que otros de tipo económico, sociológicos y jurídicos.

Roberto Dromi<sup>71</sup>, especialista en Derecho Administrativos, entiende que estamos en presencia de un espacio territorial cuya población participa por su historia, costumbre, cultura e idiosincrasia en un destino común que propende a su integración y desarrollo.

Alfredo Poviña<sup>72</sup> advierte la presencia de un agrupamiento sociológico, de tipo geográfico polarizado, en el cual el predominio de los indicadores unificantes (espacio físico, estructura económica y estilo de vida), produce una conciencia de unidad regional, que sirve como instrumento natural para la integración de la comunidad.

La regionalización económica es "la tendencia al máximo desarrollo económico y cultural de un sector poblacional (puede ser un país o una Provincia o puede ser un sector que abarque partes de varios países o Provincias, que tengan una cultura semejante y necesidades y problemas

---

67 en <http://www.definicion.org/regionalizacion>

68 En (2011, 05). Regionalización. BuenasTareas.com. Recuperado 05, 2011, de <http://www.buenastareas.com/ensayos/Regionalizacion/2184118.html>

<sup>69</sup> Lewis, Mumford. La cultura de las ciudades. Emecé, Buenos Aires, p. 184

<sup>70</sup> Rosatti, Horacio. Tratado de Derecho Municipal. 2da. edición actualizada, T. I, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires,

<sup>71</sup> Dromi, Roberto José. Administración territorial y economía. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983

<sup>72</sup> Poviña, Alfredo. Integración regional y municipio. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1969

económicos también semejantes). Esto va permitir máximo control de inversiones, y va a evitar las especulaciones políticas – económicas que actualmente están aniquilando nuestra sociedad”<sup>73</sup>.

El profesor Julio César Zamora Zamora en el artículo Planificación<sup>74</sup> indica que la regionalización involucra la división de un territorio en áreas menores con características comunes, permitiendo la percepción de los recursos disponibles para su manejo adecuado; su importancia en cuanto al medio ambiental estriba en que se consideran análisis basados en ecosistemas, cuyo objetivo principal es incluir toda la heterogeneidad ecológica que prevalece dentro de un determinado espacio geográfico, esto con la finalidad de proteger hábitats y áreas con funciones ecológicas vitales para la biodiversidad.

## 2-LA REGIONALIZACIÓN EN LA ARGENTINA

La primera regionalización de Argentina que se destaque por haber incluido factores de tipo socioeconómico además de los tradicionales físicos y biológicos fue la que formuló Wilhelm Rohmeder<sup>75</sup> en 1943, quien considero las siguientes regiones: 1) Quichua, 2) Sierras Pampeanas, 3) Cuyo, 4) Cordillera Meridional, 5) Chaco, 6) Misiones, 7) Mesopotamia, 8) Pampa, 9) Gran Buenos Aires y 10) Patagonia. En 1956 Federico Daus estableció una regionalización de la Argentina en: 1) Noroeste, 2) Chaco, 3) Mesopotamia, 4) Sierras Pampeanas, 5) Cuyo, 6) Pampa, 7) Estepa y 8) Patagonia. Le siguieron varios expertos más que propusieron regionalizaciones más o menos acotadas que las mencionadas: el geógrafo Horacio Difrieri (1958)<sup>76</sup>, Alfredo Siragusa<sup>77</sup>, Elena Chiozza y Carmen Aranovich (1975)<sup>78</sup>.

Juan Roccatagliata propuso en 1976 una regionalización, que actualiza en 1985. El autor establece 8 regiones: 1) Metropolitana de Buenos Aires, 2) Macro región pampeana, 3) Agro-silvo-ganadera con frentes pioneros de ocupación del Noreste y del Chaco, 4) de los paisajes heterogéneos con economía mixta del NOA, 5) Cuyana, 6) de los núcleos económicos fragmentados de las Sierras Pampeanas, 7) Patagonia y 8) Marítima Antártica. El autor establece amplias franjas de transición entre las regiones e intenta complementar criterios de formalidad y funcionalidad en su propuesta.

---

73 En GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN (Bloques Regionales de Europa y Norteamérica, MERCOSUR y Cuenca del Pacífico) [DOC] Definición básica Regionalización Económica - Yimg xa.yimg.com/kq/groups/.../7.3+globalización+y+regionalizacion.doc

74 en <http://www.oocities.org/es/juliozarz/Planificacion/investigacioninternet.htm>

75 en EVALUACIÓN DE DIFERENTES REGIONALIZACIONES ARGENTINAS POR AJUSTE DIFUSO CON SIG (2001). Guillermo Ángel Velásquez, Investigador Principal del CONICET, Centro de Investigaciones Geográficas UNICEN, Es posible la regionalización en la Argentina.

76 propuso en 1958 una división en regiones naturales: 1) Puna y su borde, 2) Sierras subtropicales, 3) Andes áridos, 4) Andes patagónicos, 5) Precordillera, 6) Sierras pampeanas y sus bolsones, 7) Chaco, 8) Pampa seca, 9) Pampa húmeda, 10) Mesopotamia, 11) Patagonia, 12) Islas Malvinas y 13) Antártida Argentina

77 propuso el mismo año una regionalización de la Argentina en: 1) Noroeste, 2) Chaqueña, 3) Mesopotamia, 4) Pampeana, 5) Sierras Pampeanas, 6) Cuyo, 7) Patagonia, 8) Mar Argentino y 9) Tierras Australes.

78 propusieron una división regional en: 1) Noroeste, 2) Chaqueña, 3) Noreste, 4) Oasis serranos, 5) Oasis cordilleranos, 6) Pampeana, 7) Metropolitana y 8) Patagónica.

Horacio Lorenzini y Raúl Rey Balmaceda establecieron en 1992 una división regional en 8 regiones: 1) Llanura platense, 2) Meseta subtropical, 3) El Noroeste, 4) Cuyo, 5) Sierras Pampeanas, 6) Patagonia, 7) Mar Argentino y 8) Antártida Argentina. Aquí los autores establecen regiones formales, que intentan caracterizar por cierta homogeneidad en su relieve, clima y recursos y retoman la distinción entre límites por contraste y límites por transfiguración entre diferentes regiones, propuesta por Daus tres décadas atrás.

Durante el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía, por La Ley Nacional Nº 16964 de 1966 se creó el consejo nacional de Desarrollo (CONADE), un órgano de carácter nacional con representantes de diversa extracción, una Junta de Gobernadores, a la par que se preveían Oficinas Regionales de Desarrollo, Oficinas Sectoriales de Desarrollo y Grupos de Trabajo Conjunto, todos ellos con asiento en el interior del país y pudiendo contar con el asesoramiento del Consejo Federal de Inversiones (CFI). Se establecía una división de la Argentina denominadas Regiones de Desarrollo. Eran ocho: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana, Área Metropolitana.

Otro antecedente lo constituye el Informe Final de mayoría de la Comisión Asesora para la Reforma Institucional del año 1971. El dictamen, suscripto por Germán Bidart Campos, Natalio Botana, Carlos Bidegain, Julio Oyhanarte, Pablo Ramella y Jorge Vanossi expresa: “las normas constitucionales solo contemplan dos centros estatales de decisión-la Nación y las Provincias- y excluyen toda otra autoridad intermedia. En este como en tantos aspectos, sin embargo, la realidad sobrepasa a la norma. Las delimitaciones socioeconómicas, determinadas por la naturaleza, desbordan a las limitaciones políticas fijadas discrecionalmente por los hombres. Así, junto a la figura jurídica de la Provincia, surge la figura extrajurídica de la región, comprensiva de varias Provincias ligadas entre sí por una comunidad de vida y acaso de destino. Esta segunda no puede ser ignorada ya”. Surge así la idea de la regionalización como la posibilidad concreta de desarrollo del federalismo. el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) propuso para el manejo del Sistema Estadístico Nacional a partir del VII Censo Nacional (1980) una división regional de la Argentina que, salvo para el caso de la Región Metropolitana, está basada en límites políticos Provinciales La propuesta incluye las regiones de: 1) NOA, 2) NEA, 3) Cuyo, 4) Pampeana, 5) Metropolitana y 6) Patagónica.

En 1985 se crea el Consejo para la Consolidación de la Democracia, un órgano asesor del presidente Raúl Alfonsín que tenía como finalidad crear un espacio plural que fuera capaz de sostener el proceso democrático. En un dictamen de dicho consejo se hacía mención a las regiones y se las relacionaba con nuevas funciones o nuevos roles a ser asignados al Senado de la Nación, para el caso de una futura reforma constitucional.

En el año 1997 el Dr. Carlos Saúl Menem y su ministro asesor, José Roberto Dromi, publicaban la obra titulada “La Argentina por regiones. El nuevo federalismo: Las regiones para el

desarrollo económico-social”<sup>79</sup>. El presidente tenía serias intenciones de llevar adelante este proyecto cuando ya estaba finalizando su mandato. Nunca ingresó en el Congreso de la Nación este ni ningún otro proyecto de ley referido al tema, más allá de que numerosos textos provisorios o con formato de borradores fueran debatidos ardorosamente en seminarios, Congresos y diversos encuentros regionales organizados por sus impulsores. El texto del anteproyecto hacía referencia a la región como la alternativa federal posible para nuestro país tanto en lo político institucional, como en lo económico-social. El proyecto concebía a la región sólo como una entidad económica y social, con personería jurídica, a la que se le transferirían las competencias delegadas de la Nación y reservadas de las Provincias en materia económico-social. Sostenía que la Región no puede concebirse como una entidad distinta de las Provincias que la componen; agregando que “el único regionalismo a promover en el país es el que surge de una realización acabada, real y sólida del federalismo, no el de la Constitución de regiones con poder político por encima de las Provincias. El regionalismo válido, posible y necesario para la Argentina es el de la integración y coordinación del esfuerzo en pos de los intereses comunes en el orden económico y social”.

Por lo tanto, se ideaba un esquema que planteaba una superposición donde convivieran tres niveles: un Estado político federal representado por la Nación y las Provincias; un Estado económico, si se quiere menos descentralizado, a través de las regiones, pero siguiendo el modelo de integración; y un Estado administrativo en cabeza del municipio, encargado de lo exclusivamente local.

La polémica comenzó a instalarse cada vez con más fuerza a partir de que se conociera la intención de los autores de llevar adelante esta tarea disponiéndola por ley de la Nación, en la idea de que es atributo del Congreso de la Nación el “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de Provincias y regiones” (art. 75, inc. 19, 2º párrafo).

Las regiones previstas eran: a) Andina: integrada por las Provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis, con sede en la ciudad de Mendoza; b) Norte: integrada por las Provincias de Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, con sede en la ciudad de Tucumán; c) Patagónica: integrada por las Provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur, con sede en la ciudad de Santa Rosa; d) Litoral: integrada por las Provincias de Corrientes, Entre Ríos y Misiones, con sede en la ciudad de Corrientes; e) Del Centro: integrada por las Provincias de Córdoba y Santa Fe, con sede en la ciudad de Rosario; f) Bonaerense: integrada por la Provincia de Buenos Aires, con sede en la ciudad de La Plata. También preveía la posibilidad de que los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la

---

79 9 Menem, Carlos y Dromi, José. Argentina por regiones. Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.

ciudad de Buenos Aires puedan formar por tratado parcial de intereses económicos y utilidad común, el Área Metropolitana “Del Gran Buenos Aires”,

No obstante la resistencia generada desde las Provincias ante la posibilidad de que el sistema se implementara a partir de la sanción de una ley nacional, se trataba de un muy buen trabajo de estudio en torno a las competencias que podrían recaer en una estructura regional.

Uno de los más firmes opositores fue el profesor Antonio María Hernández. El académico cordobés, quien formara parte de la Convención Constituyente del año 1994, no dudaba en tacharlo de inconstitucional. En su obra Integración y Globalización: Rol de las regiones, Provincias y municipios, repasó una a una las objeciones medulares al proyecto: “a) Son las Provincias y no el gobierno nacional las que constituyen regiones; b) la región debe tener un nivel adjetivo y no afectar a las Provincias, que siguen siendo las interlocutoras válidas del gobierno federal; c) importa una profunda violación del sistema de delimitación de competencias de la Constitución Nacional, en especial del artículo 121; d) es inadecuado introducir funcionarios del gobierno federal en el manejo de las regiones, siendo inconstitucional instituir como autoridades de aplicación y ejecución al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros; e) se violan las autonomías y competencias Provinciales y municipales; f) aunque el proyecto proclame que la región no tendría facultades políticas, el sólo análisis de las facultades, atribuciones y competencias delegadas, indica todo lo contrario; g) también resulta inconstitucional el reconocimiento a los pactos interProvinciales y a la propia ley nacional de regionalización de una jerarquía normativa superior que la reconocida a las propias Constituciones Provinciales”.

La única y exclusiva finalidad que tiene la formación de regiones es la del desarrollo económico y social, excluyendo cualquier tipo de objetivo político. Por último las regiones no significan un nuevo nivel de gobierno. No son un sujeto de la relación federal, a pesar de su calidad de persona jurídica pública estatal.

Por lo tanto y luego de la reforma Constitucional de 1994, consideraremos sólo cuatro órdenes de gobierno, a saber: el Estado federal, los gobiernos de Provincia, el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, con carácter de ciudad-Estado, y finalmente los gobiernos municipales autónomos a tenor de lo dispuesto en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Con respecto a las Constituciones Provinciales<sup>80</sup> no todas se refieren en forma específica a lo regional o a las facultades para la creación de regiones o subregiones en el orden local, pero sí se

---

80 NOTAS SOBRE EL SISTEMA NORMATIVO REGIONAL, Celia Mayer, Diciembre 2002 en <http://www.amersur.org.ar/Instituc/Notas.htm>

puede afirmar que todas tratan el procedimiento y las facultades de los distintos poderes para la concertación interprovincial o interjurisdiccional a través de la celebración de tratados o acuerdos<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994) establece como atribución del Poder Legislativo la de aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo Provincial ( art.144, inc 10 ) celebre o firme con otras Provincias, para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común. Catamarca (1988) en el artículo primero de su Constitución, afirma que el Pueblo de la Provincia tiene asegurada...." la protección de su identidad cultural, la integración protagónica a la región y a la Nación y el poder decisorio pleno sobre el aprovechamiento de los recursos y riquezas naturales" en tanto que en su artículo 110 inc. 11, dice que corresponde al Poder Legislativo aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo celebre con otras Provincias o entes públicos ajenos a la Provincia y los convenios que necesiten homologación legislativa. La Constitución de la Provincia de Córdoba (1987) establece que corresponde al Gobierno Provincial "Promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las Provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios". La Constitución de la Provincia de Corrientes ( 1993), establece como atribución del Poder Legislativo aprobar o desechar los tratados hechos con las otras Provincias para fines de interés público. La Constitución de la Provincia del Chaco (1994), establece que corresponde al Gobierno Provincial promover políticas de concertación con el Estado Nacional y con las restantes Provincias y celebrar acuerdos interprovinciales, regionales, nacionales e internacionales.

La Constitución de la Provincia de Chubut (1994) n, establece que El Gobierno Provincial concierta con otras Provincias la ejecución de políticas interjurisdiccionales mediante la celebración de convenios y tratados que contemplen incluso la Constitución de acuerdos regionales con la finalidad de atender intereses comunes. La Constitución de la Provincia de Entre Ríos ( 1933) incluye dentro de las atribuciones del Poder Legislativo aprobar o desechar los tratados con las otras Provincias para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de celebrar y firmar . La Constitución de la Provincia de Formosa (1991) declara que el Estado elaborará una adecuada planificación, propendiendo a un desarrollo armónico y equilibrado de la Provincia, facilitando la integración regional y ejecutando programas y acciones que contemplen sus posibilidades y su ubicación geopolítica. La Constitución de la Provincia de Jujuy (1986) establece que la Provincia podrá celebrar tratados y convenios con el Gobierno Federal, otras Provincias o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Hay además en la Constitución jujeña dos menciones particulares a lo regional: la promoción de la integración económica regional, a indicación de que la realización de la obra publica debe ser planificada en forma integral y contemplar las relaciones de interdependencia de los factores locales, Provinciales, regionales y nacionales.

La Constitución de la Provincia de La Pampa (1994) declara con fuerza su vocación regional: "La Pampa podrá integrarse regionalmente. Los Poderes Públicos deberán formular planificaciones, pudiendo crear organismos, celebrar acuerdos o convenios internacionales, interprovinciales, con la Nación o entes nacionales, con el objeto de lograr un mayor desarrollo económico y social. La legislación podrá organizar el territorio Provincial en regiones, atendiendo a características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales, geográficas, económicas o culturales. La Pampa ratifica su vocación de inserción en la Patagonia Argentina". La Constitución de la Provincia de La Rioja (1986) establece que la Provincia podrá celebrar acuerdos, efectuar gestiones o mantener relaciones a nivel bilateral o regional, con otras Provincias o con la Nación, en el ámbito de sus intereses propios y sin afectar los poderes políticos delegados al Gobierno Federal. La Constitución de la Provincia de Mendoza (1916) solo se refiere a las facultades del Poder Ejecutivo para celebrar y firmar tratados parciales con las demás Provincias, para fines de interés público dando cuenta al Poder Legislativo que podrá aprobarlos o desecharlos.

La Constitución de la Provincia de Misiones ( 1958- ref. 64 y 88), atribuye al Gobernador de la Provincia la facultad de "celebrar y firmar contratos con otras Provincias para fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común, con la aprobación del Poder Legislativo ,dando cuenta oportunamente al Congreso Nacional. La Constitución de la Provincia de Neuquén (1957) atribuye al gobernador la representación de la Provincia en sus relaciones con la Nación y con las demás Provincias con las cuales podrá celebrar convenios y tratados para fines de utilidad común, especialmente en materia cultural, educacional, económica y de administración de justicia, con aprobación de la legislatura.

La Constitución de la Provincia de Río Negro (1988), declara su pertenencia a la región patagónica, pero sugestivamente agrega: " El gobierno coordina e integra prioritariamente sus políticas y planes con las Provincias y autoridades nacionales con asiento al sur de los ríos Barrancas y Colorado".La Constitución de la Provincia de Salta ( 1986) establece la cláusula federal, estipulando que "a los poderes públicos corresponde promover un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las Provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y para participar en organismos de consulta y decisión de nivel federal y establecer relaciones intergubernamentales o interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios. La Constitución de la Provincia de San Juan (1986) trata el procedimiento para la celebración y firma de los tratados con la Nación, las Provincias, los municipios, entre otros, para fines de utilidad común, especialmente en materia cultural, educacional, económica y de administración de justicia, que deberán ser aprobados o desechados por la Cámara de Diputados.

El Dr. Agustín Gordillo<sup>82</sup> dice que “El tema no ha de verse exclusivamente a partir del sistema de la Constitución, sino que debe además enmarcarse dentro de la propia situación mundial por la que atraviesa el país, antes de pasar incluso a la propia situación fáctica de la región dentro del país. De otro modo se incurre en el riesgo de hacer análisis desprovistos de un encuadre adecuado en la realidad histórica que nos toca vivir. También es necesario, desde luego, tener presente el contexto histórico previo”.

El mismo autor sostiene que las regiones en Europa tiene una fuerte tradición étnica, económica, política y a veces hasta bélica (escocia, Gales, el País Vasco, Cataluña, etc.), no así en la Argentina donde institucionalmente las regiones son casi Inexistentes y las Provincias históricamente débiles, cada vez más débiles, Es que toda la historia Argentina ha sido un proceso constante de centralización y, sostiene gordillo, “en la nueva Constitución no se ha cambiado sustancialmente el sistema institucional en cuanto a la división de poderes entre la Nación y las Provincias o regiones, La Nación sigue siendo el ente políticamente predominante, el ente poderoso política, jurídica y económicamente y el que tiene las facultades de jurisdicción y de legislación”.y reafirma su concepto de que las Provincias no son fuertes, para partir de esa realidad el camino hacia la regionalización, como una posibilidad de progreso regional. Con los defectos que pudieren llegar a tener, la

---

La Constitución de la Provincia de San Luis (1987) con un tratamiento similar al de otras Provincias, establece como atribución del Poder Ejecutivo celebrar y firmar tratados con la Nación, las Provincias, municipios, entes del derecho público y privado, nacionales o extranjeros, para fines de utilidad común, especialmente de materia cultural, educacional, económica, salud y administración de justicia, con la aprobación del Poder legislativo y comunicación al Congreso Nacional. La Constitución de la Provincia de Santa Cruz (1998) consigna que corresponde al Poder Legislativo aprobar o desechar los tratados con la Nación u otras Provincias para fines de administración de justicia, intereses económicos y en general asuntos de interés común, propendiendo a la celebración de pactos regionales en materia económica, social y de enseñanza que hubieran sido celebrados o firmados por el Gobernador.

La Constitución de la Provincia de Santa Fé (1962) establece un mecanismo similar, atribuyendo al Poder Ejecutivo la facultad de concluir convenios o tratados con la Nación y otras Provincias, con aprobación del Poder Legislativo. La Constitución de Santiago del Estero (1986) declara que la actividad económica de la Provincia estará al servicio del hombre y de la sociedad y que será organizada conforme a los principios de la economía social. Además, responderá a una planificación integral y democrática que contemple las relaciones de interdependencia de los factores locales regionales, y nacionales. El Poder Ejecutivo está facultado para la firma de tratados y convenios parciales con la Nación y otras Provincias, cuya aprobación corresponde al Poder Legislativo. La Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego (1991) declara al igual que Río Negro y La Pampa su pertenencia a la región patagónica afirmando que coordina su política, planes y gestiones con las Provincias de la región y el Estado Nacional; promueve un federalismo de concertación, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión.

La Constitución de la Provincia de Tucumán (1990) establece que el Gobernador podrá celebrar y firmar tratados con otras Provincias para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con aprobación de la Legislatura. La Constitución de la ciudad de Buenos Aires (1996) el Estado de más reciente creación, que integra la Nación "en fraterna unión federal con las Provincias", establece en relación con el tema de nuestro interés que son atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno la conclusión y firma de los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, Provinciales municipales y extranjeros y con organismos internacionales y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con la aprobación de la Legislatura.

82Agustín Gordillo. Después de la reforma del Estado, 1ª edición, 1996 FDA, 2ª ED., Buenos Aires, 1998. Versión corregida de la conferencia antes publicada en CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, Seminario Internacional: Federalismo y Región, Buenos Aires, 1997, PS. 195 y SS. y reproducida en .RAP., Nº 225, Buenos Aires, 1997. Capítulo X LA REGIÓN ARGENTINA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1994

regionalización impulsada por las Provincias en forma autónoma va a ser por lo menos algo mejor que la situación actual, y creará fuentes de poder no centralizadas un poco más importantes que la nada actual.

Para Celia Mayer<sup>83</sup> la regionalización se presenta como una necesidad ineludible para la integración del espacio nacional y para la movilización de las economías regionales diezmadas por la depresión, la falta de recursos financieros y el peso de sus problemas de desocupación y miseria.

Casi toda la historia del país ha sido la de la lucha por la autonomía de las Provincias, por un federalismo real basado en el equilibrio de su desarrollo y en la defensa de intereses legítimos que garanticen la democracia en su sentido total entre los Estados y para los ciudadanos. En este momento la confrontación entre Nación y Provincias se centra fundamentalmente en el problema de la coparticipación y la disponibilidad de recursos (bonos).

### 3 -LA REGIONALIZACIÓN EN LA ARGENTINA HOY

Las jurisdicciones Provinciales están separadas o unidas según su signo partidario más que por políticas comunes; fragmentadas internamente y sin vías regionales integradas para una proyección exitosa en el ámbito internacional.

Las primeras experiencias de regionalización en el país tomaron como forma la de corporación ( Corfo Chubut, Cofiro ,Cofirene, Corporación del Río Dulce, Corebe, Corporación del río Bermejo, Corporación del río Colorado etc.), estos entes, Provinciales o interprovinciales constituían formas de descentralización mediante la creación de entes de carácter público en los que se delegaban determinadas funciones para el desarrollo económico, financiamiento, construcción de obras o manejo de recursos naturales en regiones o subregiones. Es decir que se trataba de la creación por ley, de personas jurídicas de derecho público, con órganos de dirección, administración y control y recursos provenientes del Estado.

A partir de la década del 80, las regiones concertadas (Nuevo Cuyo, Patagonia, Crecenea, Centro, etc.) constituyeron en realidad alianzas estratégicas de los Estados Provinciales, realizadas a través de Tratados en los que se acuerdan las bases de una política concertada regional, a efectos de concretar estudios y proyectos, coordinar acciones de defensa y promoción para las Provincias que la componen, compatibilizar normas legales internas sobre salud, seguridad, educación etc. ,construcción de infraestructura y prestación de servicios comunes y el establecimiento de bases para una proyección industrial y comercial mas allá de sus fronteras.

---

83 NOTAS SOBRE EL SISTEMA NORMATIVO REGIONAL, Celia Mayer, Diciembre 2002 en <http://www.amersur.org.ar/Instituc/Notas.htm>

En estos dos casos, se trata de formas jurídicas públicas, en el primero de entes descentralizados con facultades y competencia delegada y personalidad jurídica y en el otro, de acuerdos marco para la coordinación regional de políticas y para la integración interprovincial.

Podemos hablar de regionalización por territorio, por producción, por actividad. Pero si lo que queremos es poder coparticipar los impuestos por regiones no cabe duda que la división tiene que ser por geográfica y comprendiendo al total del territorio Provincial.

El 22 de Enero de 1988, los gobernadores de las Provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis firmaron el **Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo** con el objetivo de fortalecer la integración de la Región, mejorar los medios de comunicación y transporte, promover la oferta de bienes y servicios regionales y proyectar la ejecución de emprendimientos productivos y comerciales con otros países. En 1996, la Región recibe un gran impulso por parte de los mandatarios que definieron como prioritarios los temas referidos a la integración regional.

Los órganos serán:

- a- Asamblea de Gobernadores
- b- Comité Ejecutivo integrado por los Ministros de Economía o similar de las Provincias tendrá a su cargo la formulación de las diferentes propuestas para la toma de decisión y las tareas operativas de su implementación. La Asamblea y el Comité elaboran su propio Reglamento para su funcionamiento.
- c- Secretaría Técnica, que será desempeñada por el CFI el que asistirá al Comité Ejecutivo en el apoyo logístico y técnico para lo cual utilizará la estructura del COFIRO.

En junio de 1996 se firma el Tratado Fundacional de la Región de la Patagonia, teniendo como objetivo proveer al desarrollo humano y al progreso económico y social, fortaleciendo las autonomías Provinciales en la determinación de las políticas nacionales, en la disponibilidad de sus recursos y el acrecentamiento de su potencial productivo, conservando la existencia de beneficios diferenciales que sostengan el equilibrio regional". Queda conformada por las Provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, abarcando el subsuelo, el Mar Argentino adyacente y el espacio aéreo correspondiente".

Establece como órganos de gobierno:

- a- Asamblea de Gobernadores: constituida por los primeros mandatarios de las Provincias signatarias del presente tratado, podrá implementar a través de las respectivas jurisdicciones Provinciales políticas regionales, totales o parciales previamente concertadas, las cuales se materializarán mediante protocolos adicionales, dejándose establecido asimismo el reconocimiento de la existencia de dos subregiones: Patagonia Sur y Patagonia norte.

b- Parlamento Patagónico, como Órgano Ejecutivo la Comisión Administrativa y como Órgano de Asesoramiento y Consulta el Foro de Superiores Tribunales de Justicia de la Patagonia "Está integrado por los Legisladores pertenecientes a las Legislaturas de las Provincias signatarias".

c- La Comisión Administrativa estará integrada por los señores Ministros de Gobierno de cada una de las Provincias parte.

d- Foro de Superiores Tribunales de Justicia estará integrado por representantes de los Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias que componen la Región y se regirá de acuerdo con lo normado en su propia Reglamentación. Será órgano de asesoramiento y consulta a requerimiento de la Asamblea de Gobernadores y del Parlamento Patagónico o por su propia iniciativa.

En Agosto de 1998 los Gobernadores de las Provincias de Córdoba, Dr. Ramón Bautista Maestre y de Santa Fe, Ing. Jorge Alberto Obeid, firman el Tratado Interprovincial de Integración Regional. El mismo se basaba en la declaración conjunta suscripta en mayo de ese mismo año, por la cual las Provincias, en base a los fuertes vínculos históricos, económicos, sociales y culturales se comprometen a impulsar la creación de la Región Centro.

Así queda conformada la región con el fin de implementar un federalismo de cooperación y concertación como mejor respuesta frente a los desafíos que presenta la política nacional americana y mundial.

El tratado instituye los siguientes organismos:

- a- Junta de Gobernadores la que está integrada por los Primeros Mandatarios de las Provincias signatarias del presente, correspondiéndole a ésta la conducción política del proceso de integración como Órgano Superior de la Región Centro y la promoción de todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecido.
- b- Comité Ejecutivo, integrado por los Ministros de las Provincias signatarias, con facultad de proponer proyectos y programas a la Junta de Gobernadores, crear y regular subgrupos de trabajo y los demás funcionarios que le sean expresamente delegados por la Junta de Gobernadores. Además deberá ejecutar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones que ésta le imparta y supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa de la Región.
- c- Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por los legisladores de cada una de las Provincias signatarias, elegidos por las respectivas Cámaras Legislativas con representación de las minorías y la que tiene carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas.

- d- Secretaria Administrativa, integrada por un funcionario en representación de cada Provincia signataria y cuya sede será rotativa cada año entre las mismas. desempeñara las tareas que le sean impartidas por la Junta de Gobernadores y la Comisión Ejecutiva de la Región Central y tiene carácter administrativo y organizativo de los demás órganos instituidos.

En abril de 1999 se firma el Acta de Integración de la Provincia de Entre Ríos al Tratado de Integración Regional por el cual la Provincia pasa formalmente a ser parte de la Región centro.

En abril de 1999 se firma el Tratado parcial de creación de la Región del Norte Grande Argentino (NOA-NEA)<sup>84</sup>entre los gobernadores de las Provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Tucumán, Salta y Santiago del Estero, en base a tratados y acuerdos previamente suscriptos durante los años 1987 y 1998.

Dicha región se crea a los fines de desarrollo económico-social de los Estados miembros, logrando un sistema efectivo de consenso y acción conjunta.

Los órganos de la región serán:

- a- Consejo Regional del Norte Grande, será el encargado de impulsar y llevar a cabo las acciones políticas conducentes a alcanzar los objetivos establecidos. Tiene tareas administrativas y se la considera una persona de derecho publico en lo referido a su gestión y administración, gozando de autarquía financiera y administrativa.
- b- Asamblea de gobernadores, es autoridad superior del consejo, determina los lineamientos de acción política, institucional y administrativa. Esta integrada por los gobernadores de las Provincias que componen la región.
- c- Junta ejecutiva, es el órgano ejecutivo con capacidad decisoria de los actos administrativos, elabora, ejecuta y decide las medidas necesarias para concretar las acciones del consejo regional dentro de los lineamientos de la asamblea.
- d- Comité coordinador integrados por dos miembros de la junta ejecutiva, uno del NOA y uno del NEA

Como vemos la regionalización de la Argentina no es una utopía. Hay ejemplos <sup>85</sup>que muestran que es posible la política de regionalización como una forma de inserción, como un mecanismo de cooperación, como una posibilidad mayor de inclusión en la situación actual.

---

84 Esta separación del norte en NOA y NEA corresponde a una división histórico-geografía, no existiendo tratados o acuerdos de integración.

85 El Parlamento Patagónico se ha reunido para declarar su oposición al levantamiento de bases de la Antártida; a la localización en el territorio austral de instalaciones nucleares y a las negociaciones con el Banco Mundial en temas impositivos, sin consulta a las Provincias.

Hay que avanzar de manera ágil y eficiente en un planeamiento estratégico de cada región que priorice sus potencialidades, pensando en la logística y la infraestructura necesaria para vincular la región.

Como dice el Prof. **Gustavo DAVERIO**<sup>86</sup> “La región entonces, debe ser pensada como la posibilidad de que los territorios puedan alcanzar la finalidad de promover tanto el desarrollo económico y social, como así también el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura –de conformidad a lo estipulado en los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional. Un espacio territorial inferior a la Nación, pero interrelacionado, organizado, vertebrado y articulado con relación a una dinámica propia, que establece flujos, intercambios y complementariedades en el marco del sistema jerarquizado de asentamientos humanos.

El Profesor Vergara,<sup>87</sup> conceptualizar a la región de esta manera, permitirá poder desarrollar una experiencia veraz que ayude al poder a reconciliar el cumplimiento de las funciones del Estado, con el respeto de las aspiraciones humanas.

---

La región de Nuevo Cuyo fue, en determinado momento, un modelo de efectividad para la coordinación interprovincial de políticas y acciones vinculadas principalmente al comercio exterior y a consolidar las relaciones entre ellas y con Chile.

86 La región en el Derecho Público argentino Por Gustavo Javier DAVERIO en R E V I S T A de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales 2009 - Santa Fe - Argentina

87 19 Vergara, Ricardo Alberto. “La Región”, en Derecho Público Provincial, Frías, Pedro José y otros. Depalma, Buenos Aires, 1987