



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS **CORTES DE ARAGÓN**

---

Número 255  
Año XXXVI  
Legislatura IX  
13 de junio de 2018

## **Sumario**

3. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL  
E IMPULSO  
3.10. COMISIONES ESPECIALES  
DE ESTUDIO

Dictamen elaborado por la Comisión especial  
de estudio sobre «El nuevo sistema de finan-  
ciación autonómica» . . . . . 19208

### 3. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL E IMPULSO

#### 3.10. COMISIONES ESPECIALES DE ESTUDIO

#### **Dictamen elaborado por la Comisión especial de estudio sobre «El nuevo sistema de financiación autonómica».**

##### PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 150.1 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón del Dictamen de Comisión especial de estudio sobre «El nuevo sistema de financiación autonómica».

Zaragoza, 14 de mayo de 2018.

La Presidenta de las Cortes  
VIOLETA BARBA BORDERÍAS

##### ANTECEDENTES

##### I. ACUERDO DE CREACIÓN

El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 8 y 9 de octubre de 2015, acordó la constitución de una Comisión especial de estudio sobre «El nuevo sistema de financiación autonómica» (BOCA núm. 19, de 15 de octubre de 2015), en los siguientes términos:

«De acuerdo con el artículo 66.1 del Reglamento de la Cámara, el Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 8 y 9 de octubre de 2015, ha acordado la creación de una comisión especial de estudio sobre «El nuevo sistema de financiación autonómica».

Esta Comisión especial de estudio:

1) Estará constituida por un representante de cada Grupo Parlamentario y su correspondiente suplente y será asistida por los Servicios Jurídicos de la Cámara, adoptando los acuerdos mediante voto ponderado.

2) Elegirá de entre sus miembros a un coordinador, reuniéndose por convocatoria de este o a solicitud de un Grupo Parlamentario.

3) Constituirá el objetivo de la misma la elaboración de un dictamen sobre el nuevo modelo de financiación autonómica.

4) Deberá culminar sus trabajos a los seis meses desde su constitución».

##### II. DURACIÓN

De conformidad con lo establecido en el acuerdo de creación del Pleno de las Cortes de Aragón, la Comisión especial de estudio debía culminar sus trabajos a los seis meses desde su constitución.

Con fecha 18 de septiembre de 2017, la Comisión especial de estudio acordó dirigirse a la Mesa de las Cortes de Aragón solicitando una prórroga hasta el 27 de octubre de 2017, prórroga que le fue concedida mediante acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces

de las Cortes en sesión conjunta celebrada el 20 de septiembre de 2017.

Con fecha 24 de octubre de 2017, la Comisión especial de estudio acordó dirigirse a la Mesa de las Cortes de Aragón solicitando una segunda prórroga hasta el 27 de enero de 2017, prórroga que le fue concedida mediante acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes en sesión conjunta celebrada el 25 de octubre de 2017.

Posteriormente, la Comisión especial de estudio acordó dirigirse a la Mesa de las Cortes de Aragón solicitando una tercera prórroga hasta el 27 de abril de 2018, prórroga que le fue concedida mediante acuerdo de la Mesa de las Cortes en sesión celebrada el 17 de enero de 2018.

##### III. COMPOSICIÓN

De conformidad con el art. 66.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón (en adelante RCAr) y el acuerdo del Pleno de las Cortes, la Comisión especial de estudio debía estar constituida por un representante de cada Grupo Parlamentario. De acuerdo con ello, los Grupos Parlamentarios designaron a los siguientes diputados:

Por el G.P. Popular, el Sr. Suárez Oriz.

Por el G.P. Socialista, el Sr. Villagrasa Villagrasa.

Por el G.P. Podemos Aragón, la Sra. de Santos Lorient.

Por el G.P. Aragonés, la Sra. Allué de Baro.

Por el G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, el Sr. Martínez Romero.

Por el G.P. Mixto, el Sr. Briz Sánchez.

##### IV. PLAN DE TRABAJO

El día 27 de febrero de 2017, la Comisión especial de estudio procedió a su constitución formal. En dicha sesión, de conformidad con lo previsto en el art. 66.3 RCAr elaboró un plan de trabajo y procedió a elegir un coordinador.

Como coordinadora, fue elegida la Sra. Allué de Baro.

Respecto al plan de trabajo, se acordó celebrar las sesiones, quincenalmente, a la conclusión de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, aproximadamente sobre las 12'30 horas y la celebración de una serie de comparecencias, con el siguiente esquema: en primer lugar, representantes del Gobierno, a continuación, expertos en la materia y, por último, agentes sociales. Se aprobó el siguiente calendario de comparecencias, trasladando a los comparecientes la recomendación de que fuesen concretos en su exposición:

13 de marzo de 2017, comparecencia del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Administración Pública, Fernando Gimeno Marín.

27 de marzo de 2017, comparecencia del profesor Alain Cuenca García.

10 de abril de 2017, comparecencia del profesor catedrático Julio López Laborda.

27 de abril de 2017, comparecencia del profesor catedrático Santiago Lago Peñas.

8 de mayo de 2017, comparecencia de Ángel de la Fuente Moreno, Director Ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

23 de mayo de 2017, comparecencia del catedrático Guillem López Casasnovas.

5 de junio 2017, comparecencia del profesor Alain Cuenca García.

Respecto de la ordenación del debate para sustanciar las distintas comparecencias, la Comisión especial de estudio acordó que, de forma general, se seguiría el siguiente esquema: tras una primera intervención del compareciente, se abriría un turno de intervención de los portavoces de los Grupos Parlamentarios, de menor a mayor representación, para posteriormente finalizar con la respuesta del compareciente. Los tiempos de intervención se fueron acordando para cada comparecencia en función de las circunstancias.

En relación con la celebración de la fase de comparecencias, se presentaron varios escritos por parte del Consejero de Hacienda y Administración Pública para que pudieran asistir, como oyentes, a dichas sesiones, las personas que a continuación se relacionan:

— A la sesión de 10 de abril, asistieron don Francisco Pozuelo Antoni, Director General de Tributos del Gobierno de Aragón, don José Luis Pérez San Millán, Jefe del Servicio de Administración Tributaria del Gobierno de Aragón y doña Esther Soler Hernández, Jefa del Servicio de Financiación del Gobierno de Aragón.

— A las sesiones de 24 de abril, 8 de mayo y 5 de junio, asistió doña Esther Soler Hernández, Jefa del Servicio de Financiación del Gobierno de Aragón.

— A la sesión de 23 de mayo, asistieron doña Esther Soler Hernández, Jefa del Servicio de Financiación del Gobierno de Aragón, y doña María Jesús Perich Sancho, Jefa de Gabinete del Consejero de Hacienda y Administración Pública.

En la segunda fase del plan de trabajo, los miembros de la Comisión especial de estudio solicitaron de la Letrada asignada a la Comisión que procediera a resumir las transcripciones de todas las comparecencias celebradas. A partir de ahí, la Sra. Coordinadora de la Comisión sugirió una serie de ítems o rúbricas para estructurar el Dictamen de la Comisión, ampliables por los miembros de la misma y, tras el pertinente debate, se fijaron los siguientes:

1. Diagnóstico de la situación actual del régimen de financiación (en el que los miembros de la Comisión esbozaron, inicialmente, como ideas a tratar: la valoración del sistema de financiación vigente; la complejidad y falta de transparencia que lo han caracterizado; el principio de lealtad institucional; la cláusula del mantenimiento del statu quo; y el tema de la deuda, en su caso).

2. Suficiencia vertical.

3. Autonomía tributaria y corresponsabilidad.

4. Nivelación horizontal (incluyendo los indicadores de necesidad, el grado de nivelación y la determinación de quién ha de contribuir a ella).

5. Fondos.

6. Entregas a cuenta.

7. Estatuto de Autonomía.

8. Otros.

Desde su constitución, la Comisión especial de estudio ha celebrado un total de diecinueve sesiones, de

las cuales siete se dedicaron a comparecencias, con un total de seis comparecientes distintos, y, el resto, a los trabajos preparatorios y de redacción del dictamen.

## V. RÉGIMEN DE PUBLICIDAD DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIO

La Comisión especial de estudio acordó, como régimen de publicidad, que las sesiones de comparecencias pudieran transmitirse en abierto, con la presencia y conocimiento de los medios de comunicación que lo desearan, sin perjuicio de que la sesión de preguntas *a posteriori* fuese a puerta cerrada para favorecer un diálogo fluido sin cortapisas formales y procedimentales entre los comparecientes y los miembros de la Comisión especial de estudio. Ello, no obstante, a partir de que concluía la primera intervención de los comparecientes, el diálogo entre los mismos y los diputados era grabado y transcrito a efectos de poder contar con dichas transcripciones de cara a la elaboración del Dictamen posterior. Dicho diálogo no se transmitió en abierto, ni pudo ser seguido por los medios de comunicación.

Por su parte, las sesiones de trabajo de la Comisión especial de estudio fueron secretas.

## VI. COMPARECENCIAS SUSTANCIADAS EN LA PRIMERA FASE DEL TRABAJO DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIO

Ante la Comisión especial de estudio han comparecido las siguientes personas:

—D. Fernando Gimeno Marín, Consejero de Hacienda y Administración Pública (13 de marzo de 2017).

—D. Alain Cuenca García, profesor titular de la Universidad de Zaragoza, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Área de Economía Aplicada; representante de la Comunidad Autónoma de Aragón en la Comisión de expertos para abordar las bases del futuro modelo de financiación autonómica (28 de marzo de 2017 y 5 de junio de 2017).

—D. Julio López Laborda, profesor catedrático de la Universidad de Zaragoza, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Área de Economía Aplicada (10 de abril de 2017).

—D. Santiago Lago Peñas, catedrático del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo; representante de la Comunidad Autónoma de Galicia en la Comisión de expertos para abordar las bases del futuro modelo de financiación autonómica (26 de abril de 2017).

—D. Ángel de la Fuente Moreno, Director Ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA); representante del Estado en la Comisión de expertos para abordar las bases del futuro modelo de financiación autonómica (8 de mayo de 2017).

—D. Guillem López Casasnovas, Catedrático de Economía en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona; representante de la Comunidad Autónoma de Illes Balears en la Comisión de expertos para abordar las bases del futuro modelo de financiación autonómica (23 de mayo de 2017).

A continuación, se procede a extractar el contenido de las comparecencias celebradas ante la Comisión especial de estudio.

### 1. COMPARENCIA DEL SR. GIMENO MARÍN

La primera comparecencia tuvo lugar en la segunda sesión de la Comisión especial de estudio celebrada el día 13 de marzo 2017 con la presencia del señor Gimeno Marín, Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón, para ofrecer su diagnóstico sobre el nuevo sistema de financiación autonómica.

#### A) INTERVENCIÓN INICIAL

El Sr. Consejero agradece la oportunidad de comparecer ante esta Comisión y señala la importancia que reviste el tema objeto de estudio, valorando el trabajo de la anterior Comisión especial de financiación. Destaca el hito que en materia de financiación supuso la aprobación del Estatuto de Autonomía de 2007, así como la importancia de alcanzar un acuerdo consensuado con las fuerzas políticas y sociales y de trabajar en la consecución de un modelo de financiación que permita consolidar el Estado de bienestar tan duramente sacudido por la crisis, cuyas prestaciones, recuerda, son en su mayor parte competencia autonómica. Se refiere, así mismo, a los estudios de evaluación que se han hecho del funcionamiento del sistema de financiación, destacando a tal efecto los trabajos sobre balanzas fiscales del profesor López Laborda. Tras recordar que la cuantificación y la determinación de las necesidades de gasto de las CCAA constituyen uno de los elementos clave en el diseño del sistema, apunta que el primer debate que se va a producir será sobre si el punto de partida del sistema debe situarse en el momento actual o se debe empezar de cero, anticipando que su posición es que el modelo de financiación bajo ningún concepto debe partir de cero.

Repasa a continuación los diversos temas que tiene en la agenda el Comité estatal de expertos, del que destaca su condición técnica. Entre otros, hace mención a los siguientes: 1) Diagnóstico; 2) Suficiencia; 3) Autonomía tributaria y corresponsabilidad; 4) Nivelación, cuestión compleja que hace referencia a la población ajustada y las unidades de gasto y 5) otras cuestiones, como el FCI, la relación con el régimen foral, la denominada doble vía, la relación con la financiación local, los objetivos de déficit, el FLA y la dependencia.

Se refiere posteriormente a los criterios que se deben considerar en la cuantificación de las necesidades de gasto, afirmando que las mismas dependen de factores de demanda y de coste, siendo el territorio un factor de demanda y de coste destacado para explicar las necesidades de gasto de las regiones, tal y como ha venido definiendo el Gobierno de Aragón. Afirma que en la experiencia comparada variables como la superficie, la densidad y la dispersión confirman su importancia en la explicación de las necesidades de gastos de las entidades subestatales. Sin embargo, aunque la estructura territorial, la dispersión, la baja densidad poblacional, el envejecimiento o los desequilibrios territoriales sean elementos que nuestro Estatuto de Autonomía incorpora, la realidad evidencia que las variables territoriales no han dejado de perder peso en las sucesivas revisiones del sistema de financiación autonómica.

La reforma de 2009 solo cuantifica las necesidades de gasto de los servicios fundamentales —sanidad, educación y servicios sociales— y reconoce la importancia del envejecimiento pero da un peso muy reducido a la superficie y a la dispersión, destacando como en el diseño del fondo de competitividad se comete el error de aplicar a los servicios públicos no fundamentales los mismos indicadores de necesidad de gasto, por lo que insiste en la necesidad de debatir políticamente esta cuestión. Considera que no se debe juzgar la equidad del modelo de financiación del 2009 comparando simplemente la financiación por habitante ajustado de las Comunidades Autónomas, que es lo que se está haciendo actualmente ya que ello beneficia de forma clara a aquellas que tienen una población muy concentrada.

Señala que en la posición del Gobierno de Aragón no sólo se han recogido los principios estatutarios en materia de financiación contenidos en los arts. 107 y 108, sino también otros artículos del Estatuto de Autonomía que abren otras posibles vías, agradeciendo las resoluciones y proposiciones no de ley aprobadas por las Cortes que la han orientado, reconociendo así mismo el valor jurídico y el interés político del informe elaborado por el Justicia de Aragón. Se refiere a continuación al informe elaborado por el profesor López Laborda que ha sido remitido a la Comisión especial, un nuevo informe que avanza más en algunas posiciones y que no necesariamente hay por qué compartir en su integridad. Insiste en que la voluntad del Gobierno es que se llegue a un consenso, señalando que en la posición que se traslade al Gobierno estatal deberán hacerse cesiones a fin de posibilitar el acuerdo global, afirmando que la defensa de los intereses de Aragón es compatible con la posibilidad de un acuerdo de todas las CCAA y con el Estado.

Destaca que la obligatoriedad y la bilateralidad constituyen las dos principales características del acuerdo económico-financiero con el Estado, entendiendo que los recursos derivados del acuerdo bilateral económico-financiero que prevé el art. 108 EAr, constituyen recursos de financiación diferentes de los derivados del sistema de financiación autonómica, por lo que desde la posición del Gobierno de Aragón las dos vías están abiertas. Otra cuestión es que el Estado sea receptivo a este tipo de planteamientos.

Sin perjuicio por tanto de que el Gobierno de Aragón se esté sentando multilateralmente con el conjunto de Comunidades Autónomas y con el Estado, el Estatuto de Autonomía posibilita que el modelo aragonés pueda pivotar entre la multilateralidad o la bilateralidad, por lo que Aragón puede pactar un régimen complementario al sistema común de financiación, sin renunciar a un modelo propio. Afirmando que esa es, a su juicio, la vía que debe explorarse.

En relación con la deuda histórica se remite a la labor que habrá de desarrollar la Comisión especial creada a tal efecto, reflexionando a continuación sobre diversos temas.

En primer lugar, hace mención a la suficiencia financiera y a la necesaria aportación adicional de recursos por parte del Estado, puesto que si no hay más recursos se podrá adoptar un acuerdo pero este resultará de difícil aplicación. Apunta que la redistribución de los recursos existentes y el aumento de los mismos serán necesariamente dos aspectos a considerar por el nuevo

sistema de financiación autonómica, lo que sin duda obligará a plantear la necesidad de reformas fiscales. Alude, por otra parte, a la necesidad de plantear en la próxima reforma del sistema el problema de la garantía del equilibrio financiero vertical para cubrir la insuficiencia global de recursos de las CCAA e integrar los recursos extraordinarios que están recibiendo. En el actual sistema, el año 2013 fue un ejemplo de desequilibrio vertical al haberse producido una financiación extraordinaria de 8.100 millones.

Tras referirse a los Fondos Europeos y a la importancia de no perder el FITE, apunta que la condonación de la deuda autonómica con el Estado ha aparecido como un nuevo tema en el debate de la financiación autonómica.

En relación con el déficit manifiesta que el Estado se ha valido de su posición dominante para imponer los criterios aplicables a las Comunidades Autónomas, afirmando que han sido las CCAA las que se ven obligadas a hacer un mayor esfuerzo para contener el gasto sin reducir los servicios fundamentales. Considera por ello que resulta necesario aumentar los recursos, expresando su parecer favorable a la propuesta que hace el profesor López Laborda de habilitar la participación autonómica en la determinación de los tipos del IVA.

Retomando el tema de la condonación de la deuda, alude a los datos disponibles de la deuda definitiva que sitúan a algunas CCAA con un endeudamiento superior al 40% del PIB, mientras otras como Aragón se sitúa por debajo de la media, concretamente en el 21% sobre una media del 24% del PIB del conjunto del PIB de todas las CCAA, apuntando que hay Comunidades Autónomas que están planteando que el Estado se quede con toda la deuda autonómica. Reclama, por otra parte, más autonomía fiscal lo que supone ampliar las competencias normativas autonómicas, afirmando que los impuestos autonómicos dan muy pocos recursos. Se refiere, por otra parte, como elemento a introducir en el debate, el de la posibilidad de que se creen agencias tributarias autonómicas, apuntando, así mismo, la gestión integrada de algunos impuestos.

En otro momento de su intervención, el Sr. Consejero abre diversos interrogantes en relación a cómo se actualizan los recursos y cómo se fija la participación en los impuestos del Estado, considerando que para su resolución no se puede aplicar el criterio de población ajustada a todos los servicios. La posición que Aragón debe defender es que la población ajustada debe ser un criterio aplicable a los servicios fundamentales pero no a todos los servicios, debiéndose modificar así mismo los coeficientes porque si no tampoco serviría.

El Sr. Consejero hace referencia al tema de la nivelación entendida como la garantía de un determinado grado de igualdad en el acceso de todos los ciudadanos, con independencia de su residencia, a los servicios públicos autonómicos, para un igual esfuerzo fiscal. En esta cuestión deberá aclararse si la nivelación que se propone ha de ser una nivelación total o parcial. A tal efecto, señala que el mismo nivel de servicios para todos los ciudadanos españoles no quiere decir que deba producirse una equiparación total de servicios, sino que lo que debe garantizarse es un nivel mínimo de servicios, considerando que la garantía de la solidaridad del sistema no tiene que producirse mediante la

nivelación total de los servicios sino que existen otros mecanismos para producir compensaciones.

Finalmente, se refiere a los fondos existentes, recordando cómo estos se han constituido con cada reforma para resolver el problema de alguna Comunidad Autónoma que no se ponía de acuerdo, por lo que reclama una simplificación de los mismos.

## B) INTERVENCIÓN EN SU TURNO DE RESPUESTA A LAS CUESTIONES FORMULADAS POR LOS REPRESENTANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Concluido el turno de portavoces, el Sr. Consejero da respuesta a las diversas cuestiones planteadas. Tras efectuar diversas reflexiones sobre las consideraciones técnicas que hacen los expertos, el Sr. Consejero señala que la posición política de Aragón debe definirse con el conjunto de las comunidades autónomas de interior, pues difícilmente podrá rebajarse el régimen de cupo o concierto vigente o extenderse el mismo a otras Comunidades. En relación con la gestión integrada o la creación de una Agencia tributaria manifiesta que deberán de ser los inspectores de hacienda los que como expertos expliquen esta cuestión, introduciendo, por otra parte, el planteamiento que hacen algunos de que haya un organismo en el que estén las CCAA y el Estado para poder ir al mercado de deuda. Concluye su intervención augurando que será largo el periodo transitorio para la aplicación del nuevo sistema de financiación que se adopte, puesto que nadie va a aceptar una rebaja de su nivel de financiación.

## 2. COMPARECENCIA DEL SR. CUENCA GARCÍA

La segunda comparecencia tuvo lugar en la tercera sesión de la Comisión especial de estudio celebrada el día 28 de marzo 2017 con la presencia del señor Cuenca García, como representante de la Comunidad Autónoma en el grupo de expertos para abordar las bases del futuro modelo de financiación autonómica, para ofrecer sus aportaciones sobre el objeto de la Comisión especial.

### A) INTERVENCIÓN INICIAL

Tras subrayar el honor que supone para él comparecer nuevamente en las Cortes de Aragón, dice que estructurará su exposición en dos partes. En una primera, explicará los primeros pasos que ha dado esta comisión de expertos. Y, en una segunda parte, su intervención entrará en el fondo de las cuestiones que se están estudiando y cuál es su posición en cada uno de los temas.

Afirma que, por primera vez, la reforma del sistema de financiación, que es la sexta que se va a producir, se ha iniciado por un acuerdo en la Conferencia de Presidentes del pasado 17 de enero, a la que no asistió ni la Comunidad Autónoma del País Vasco, ni tampoco la de Cataluña. En esa Conferencia de Presidentes, se tomó un acuerdo titulado Sostenibilidad del Estado del bienestar y reforma de la financiación autonómica, y en dicho acuerdo se creó una Comisión de expertos, cuyo informe sobre la reforma de la financiación debe emitirse antes del 10 de agosto de este año. Posteriormente, habrá o no un acuerdo político del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre esta reforma, para cuya consecución no se ha establecido plazo. De alcanzarse el acuerdo, señala que posterior-

mente, habría que tramitar las leyes correspondientes para reformar las vigentes, tanto la LOFCA como la Ley 22/2009. En definitiva, subraya que se ha elegido un procedimiento dilatado en el tiempo y que no será materialmente posible aprobar el nuevo sistema hasta el año 2018, pudiendo incluso luego dilatarse la entrada en vigor.

Tras la Conferencia de Presidentes, el Consejo de Ministros tomó un acuerdo el 10 de febrero para crear la Comisión de expertos, nombrándose a los catorce miembros representantes de comunidades autónomas y dos representantes de Ceuta y Melilla. No hay representante formal de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la Comisión de expertos, lo cual no impide ni prejuzga que la Generalitat de Cataluña participe en el proceso de negociación política posterior. El número total de miembros de la Comisión asciende a veintiuno porque el Estado nombró a cinco, entre ellos al presidente. Considera el Sr. Cuenca García que una Comisión de expertos con veintiuna personas, no tiene una dimensión muy adecuada para elaborar un informe técnico. Sin embargo, subraya que los Presidentes en la conferencia de enero quisieron que hubiera un representante por cada Comunidad Autónoma.

Es cierto que el Consejo de ministros creó, dentro de la Comisión de expertos, una única ponencia con siete miembros, cuatro representantes del Estado y tres de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía, pretendiendo que los dieciséis representantes de comunidades autónomas eligieran a tres para esa ponencia. No obstante, relata el Sr. Cuenca García que, en la reunión constitutiva de la Comisión, el 23 de febrero, los representantes de las comunidades autónomas manifestaron su sorpresa por la creación de una única ponencia y se negaron a elegir a tres de ellos para participar en la misma. De ahí que, en la segunda reunión de la Comisión de expertos celebrada el 7 de marzo, se acordó que esa ponencia que se había creado por el Consejo de ministros sería abierta a todos los expertos de comunidades autónomas que quisieran asistir. Añade el Sr. Cuenca García que la ponencia se reunió por primera vez el 15 de marzo, que va a tener reuniones periódicas y que su intención es asistir personalmente a todas esas reuniones.

Opina el Sr. Cuenca García que este procedimiento seguido y que ha descrito ha convertido a cada uno de los miembros de la Comisión de expertos en una especie de híbridos. Son expertos académicos, pero, a diferencia de lo que es habitual, no van a rendir cuenta ante la comunidad científica, sino ante la sociedad en general y ante sus representantes. De ahí que quiera expresar de qué manera abordó él su trabajo en la Comisión.

Resume que su labor, puesto que ha sido designado como experto a propuesta del Gobierno de Aragón, va a consistir en defender los intereses de Aragón, pero que lo va a hacer en un marco de racionalidad global del sistema. Anticipa, no obstante, que la defensa de los intereses de Aragón no va a ser fácil porque, a juicio de los restantes expertos, Aragón es la cuarta Comunidad Autónoma mejor financiada después de Cantabria, La Rioja y Extremadura. Por ello, su tarea va a ser demostrar a sus colegas que la prestación de los servicios públicos transferidos en Aragón presenta

características específicas que la alejan, y mucho, de gozar de una posición privilegiada.

Sigue informando que, en la reunión de la Comisión de expertos del 7 de marzo, se acordó un índice de temas a tratar que deberían estar en el informe final. En concreto, cinco: el diagnóstico; la suficiencia; la autonomía tributaria y la corresponsabilidad; la nivelación y un cajón de sastre de otras cuestiones.

Anuncia también que el próximo 26 de abril está previsto tener la siguiente reunión plenaria de la Comisión y que están trabajando para llevar a dicha sesión documentos, aunque sea con carácter provisional, sobre los tres primeros temas que acaba de citar.

Entra, a continuación, en la que había anunciado iba a constituir la segunda parte de su intervención, señalando que va a repasar las principales cuestiones a las que se refieren los cinco temas anunciados.

En cuanto al diagnóstico de situación que hacen los expertos sobre el sistema de financiación en vigor, el de la ley de 2009, comenta que desde 2010 a 2013, el sistema ha dado cada año menos recursos a las comunidades autónomas y que solo han empezado a subir en el año 2014. En general, los ingresos que ha aportado el sistema desde 2010 han bajado un 5% y, en el caso de nuestra comunidad autónoma, ha bajado un 2,6%. Dice que, mientras los expertos designados a propuesta de las comunidades autónomas diagnostican un gran desequilibrio vertical, es decir, un desequilibrio en la evolución de los recursos y de los gastos entre Administración central y comunidades autónomas en perjuicio de estas últimas, los representantes del Estado no reconocen este hecho en la misma medida, ni hay acuerdo tampoco para cuantificarlo. Señala que esta es una cuestión crucial para lograr un informe de los expertos que pueda ser consensuado.

En cuanto al segundo tema, el de la suficiencia, hay que analizar si las comunidades autónomas de régimen común se enfrentan a una insuficiencia de recursos y él adelanta que, con independencia de que su cuantificación sea una decisión política, se debe partir de que hay insuficiencia de recursos. A partir de ahí, habrá que solucionar dos problemas. Primero, cómo corregir la insuficiencia de recursos para las comunidades autónomas al inicio del nuevo sistema, para lo que o el Estado cede una parte de sus recursos a las comunidades autónomas, o se hace una reforma fiscal en beneficio de los ingresos de estas, o se adopta una combinación de ambas soluciones.

El segundo problema es cómo evitar que la evolución del futuro sistema a lo largo del tiempo reproduzca los problemas de suficiencia coincidiendo los expertos en que la principal vía para lograrlo es la autonomía y la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas. La única manera de obtener más recursos si quieren prestar más y mejores servicios será pedirles a sus ciudadanos que paguen más impuestos u otras formas de ingresos.

Pasa así el Sr. Cuenca García al tercer tema anunciado, que es el de la autonomía tributaria y la corresponsabilidad. Tras constatar que, en los últimos años, la mayor parte de las comunidades autónomas de régimen común han ejercido su responsabilidad fiscal y que la crisis económica ha llevado a muchas a incrementar la parte de los impuestos que pueden subir, los expertos coinciden en que la asociación entre gastos

autonómicos y tributos autonómicos todavía no es suficiente y que la relación entre el gasto y los ingresos de cada comunidad autónoma debe ser percibida por sus ciudadanos como lo es perfectamente en caso de los ayuntamientos.

El conjunto de las comunidades autónomas de régimen común está en un grado de autonomía en torno al 50% de los ingresos, lo que, a su juicio, como mínimo, habría que mantener y reforzar su utilización aunque señala que otros de los expertos de la Comisión plantean reducirlo. En su opinión, sin embargo, reducir la autonomía tributaria es reducir la autonomía.

Enumera las propuestas que se barajan para aumentar la autonomía tributaria. Una primera propuesta sería el IVA colegiado, o sea, que la parte del IVA que está cedida a las comunidades autónomas —el 50%—, estas lo eleven en una decisión colectiva.

Otra fórmula para mejorar la corresponsabilidad consiste en visualizar en las facturas minoristas que hay dos tramos de IVA en España.

Una tercera propuesta es permitir y garantizar que las comunidades autónomas, si quieren, puedan regular distintos copagos (en sanidad, educación, servicios sociales, etc.) en materias en las que prestan servicios.

Otra propuesta que él dice querer defender aunque no todos los miembros de la comisión la comparten es establecer mínimos u horquillas en la imposición patrimonial para evitar la competencia irresponsable a la baja. Aunque reconoce que eso es limitar la autonomía, afirma que es un hecho que el impuesto sobre sucesiones o el impuesto sobre el patrimonio se han utilizado irresponsablemente desde un punto de vista financiero y hay que limitarlo.

Otra propuesta es intentar regular en una ley marco la imposición ambiental para que las comunidades autónomas puedan, si lo desean, dentro de ese marco, establecer y recaudar impuestos ambientales.

Pasa después al cuarto de los temas a tratar en el informe general, que es la nivelación, cuestión espinosa puesto que plantea en qué medida hay que igualar a las comunidades autónomas en los recursos disponibles, cómo, cuánto, etcétera. El actual sistema no ha funcionado bien en este punto puesto que hay diferencia en la financiación por habitante. Si se compara la financiación por habitante ajustado de 2010, año en que el vigente sistema empezó a funcionar en su plenitud, con 2014, se constata que seis comunidades autónomas han mejorado y nueve han empeorado en términos relativos y, de esas nueve, cinco (Cataluña, Murcia, Valencia, Baleares y Madrid) en 2010 estaban por debajo de la media. Y estando por debajo de la media al inicio, han bajado después, lo cual es una anomalía y no era lo que se buscaba por supuesto. Por su parte, de las seis que han mejorado, tres de ellas estaban por encima de la media. Esas tres que han mejorado partiendo de una posición mejor que la media son: Cantabria, La Rioja y Aragón.

Esta perspectiva de la desigualdad que es la que utilizan todos los académicos (la financiación por habitante ajustado) tiene un sesgo evidente como es el de utilizar, para comparar el total de financiación, un indicador que se definió para sanidad, educación y servicios sociales. Siendo bastante adecuado para medir la evolución de las necesidades en esos tres sectores, no

se puede aplicar dicho indicador al resto de las competencias autonómicas.

La nivelación constituye un tema espinoso porque hay un conflicto horizontal, entre comunidades autónomas, pero también uno vertical porque, para corregir un conflicto horizontal, la única manera de corregirlo es añadir dinero. Si no se añaden recursos al sistema, habría que quitárselo a alguna comunidad autónoma, lo que es política y técnicamente inviable.

Distingue tres cuestiones dentro del tema de la nivelación. La primera cuestión es decidir el indicador o indicadores de necesidad. La segunda cuestión, el grado de nivelación y quién contribuye a ella. Y tercera, cuál es el criterio de equidad.

Sobre lo primero, indicador o indicadores de necesidad, en las cinco reformas anteriores no se resolvió bien el problema de un indicador de necesidades de gasto. O sea, cuánto necesita gastar cada comunidad autónoma. Si bien en la última reforma, en el año 2009, se produjo un avance parcial en esta materia al introducir el indicador de la población ajustada y, por tanto, al dar cada año a las comunidades autónomas el mismo dinero por habitante ajustado, habría que mejorar este indicador.

Dicha mejora, no obstante, es complicada porque un cambio sustancial en este indicador requeriría incluir el PIB per cápita e incluir los precios relativos, lo que introduciría unas distorsiones que, a su juicio, serían muy discutibles.

El compareciente aporta un cuadro donde se ha comparado la población ajustada con la población real en 2014, llegando a la conclusión de que el uso de este indicador beneficia a unas comunidades autónomas en relación a la simple población y perjudica a otras que son las más pobladas y probablemente las de población más joven y más concentrada, como es el caso de Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía. En cambio, beneficia a Castilla-León, Galicia y Aragón, lo que pone de manifiesto las que van a ser comunidades autónomas aliadas de Aragón en el debate horizontal.

Pero la cuestión cuando se analiza el indicador de necesidad es que el que tenemos sólo sirve y el Sr. Cuenca García se muestra dispuesto a defenderlo o a mejorarlo marginalmente para sanidad, educación y servicios sociales. De forma que plantea dos opciones: o bien se utiliza otro indicador para el resto de competencias en el que se reflejen mejor la superficie, la dispersión, los desequilibrios territoriales, la accesibilidad, etcétera, o se corrige el actual introduciendo estas variables. Variables que, por otra parte, son las que recoge el Estatuto de Autonomía de Aragón en su artículo 107.

Lo ideal, a juicio de la mayoría de los expertos, sería calcular las necesidades de gasto periódicamente y con indicadores detallados para cada uno de los servicios, es decir, utilizar una batería de indicadores para sanidad, una batería de indicadores para educación, para los servicios sociales, políticas agrarias, políticas territoriales, política cultural, etcétera, pero hay que ser consciente de que a corto plazo será difícil alcanzar el consenso necesario para lograrlo. En consecuencia, sobre este tema del indicador de necesidad afirma el Sr. Cuenca García que su posición será que Aragón no es una comunidad autónoma privilegiada si se miden

correctamente las necesidades de gasto. Por solidaridad, que está en la Constitución, su perspectiva, lo que él va a defender en la Comisión de Expertos, es que la nivelación sea del cien por cien.

Respecto de la segunda cuestión a propósito de la nivelación, que es identificar quien debe contribuir a ella dice que, actualmente, una vez que se han definido las capacidades tributarias, o sea, los impuestos que forman la cesta de impuestos autonómica, deben contribuir a la nivelación las comunidades autónomas que obtienen más que sus necesidades y deben recibir de la nivelación las comunidades autónomas que necesitan más de la capacidad tributaria que tienen.

En su opinión, en el futuro no solo el Estado debe contribuir a la nivelación entre las comunidades autónomas, como sucede ahora, sino que cree que las comunidades forales deberían aportar al fondo de nivelación. Que no lo hagan constituye una situación única en el mundo única en el que, habiendo un área económica en la que hay libertad de comercio, libertad de movimiento de capitales y de personas, de servicios, etcétera, las transferencias se producen desde las regiones pobres, hacia las regiones ricas, cuando tiene que ser al revés.

En cuanto al tercer tema suscitado a propósito de la nivelación, el criterio de equidad, afirma que ninguno de los sistemas anteriores, ni tan siquiera el vigente, dice con qué criterios se distribuye el dinero entre las comunidades autónomas. Para ello, existen tres grandes opciones: que el sistema dé a todas las comunidades autónomas los mismos recursos por unidad de necesidad; que el sistema da más dinero por unidad, dé más recursos por unidad de necesidad a las comunidades autónomas más ricas; o que el sistema dé más dinero por unidad de necesidad a las comunidades autónomas más pobres.

El sistema actual no responde a ninguno de estos tres criterios pues ni da igual a todas, ni da más a las más ricas, ni da más a las más pobres. ¿Por qué no sucede esto? Pues probablemente, por razones prácticas porque nunca se ha explicitado un criterio de equidad. Por ello los expertos quieren poner sobre la mesa en su informe cuáles son las posibilidades y las opciones. Personalmente, el Sr. Cuenca García defenderá que, una vez que se haya definido un indicador que refleje bien o lo mejor posible las necesidades, la financiación debe ser igual para todo el país, independientemente de que haya unas comunidades autónomas más ricas y otras más pobres. Dicho de otro modo, los servicios de sanidad, educación, agricultura, culturales, etcétera deben ser financiados, a su juicio, por igual.

El quinto tema es el cajón de sastre de otras cuestiones, entre las que cita, en primer lugar, si la reforma del sistema financiero autonómico debe llevar aparejada o no una reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. El Sr. Cuenca García piensa que el actual Fondo de cooperación debería pasar al Fondo de Compensación Interterritorial. Como Aragón, que recibió, en la última liquidación, ochenta millones por el Fondo de cooperación, no está en el Fondo de Compensación, considera el Sr. Cuenca García que, de incluirse el de Cooperación en el de Compensación, Aragón debería entrar en este para no perder dinero.

En segundo lugar, a propósito de una posible reestructuración de las deudas a las comunidades autóno-

mas, el Sr. Cuenca García considera que no es una buena idea, pero en caso de hacerse y de que el Estado asuma una parte de la deuda de las comunidades autónomas, debería hacerse en la misma proporción para todas ellas porque no puede ser que las comunidades autónomas que peor han gestionado salgan beneficiadas.

#### B) INTERVENCIÓN EN SU TURNO DE RESPUESTA A LAS CUESTIONES FORMULADAS POR LOS REPRESENTANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

En su intervención de respuesta a las reflexiones y cuestiones suscitadas por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, el Sr. Cuenca García afirma que tratará de trasladar lo que le han dicho o se le diga en futuras ocasiones que venga a comparecer.

Acerca de qué comunidades autónomas piensan que Aragón está bien financiada, contesta que todas.

Afirma que Ángel de Lafuente, que es uno de los expertos designados en representación del Estado, así como otros ya han propuesto que en cinco años todas las comunidades autónomas reciban lo mismo por población ajustada. Pero matiza el Sr. Cuenca García que tanto él como otros colegas suyos han dicho también que no van a aceptar una igualación con el actual indicador, sino que habrá que reflejar mejor las necesidades

Sobre si va a haber más dinero en el sistema, dice desconocerlo, pero que, si no es así, no será posible la reforma. Recuerda al respecto que, cuando en el año 1996 se acordó un sistema en el que no se añadió más dinero, tres comunidades autónomas se quedaron fuera y que, en 1998, se corrigió para añadir más dinero, lo que demuestra que en todas las reformas ha habido al final más dinero. En el momento presente, su opinión es que hay un déficit estructural en las comunidades autónomas y un déficit estructural en el Estado con lo cual si se quieren seguir prestando los servicios que se están prestando, España deberá elevar algo su presión fiscal que ahora está situada en el 38%.

Sobre los límites, el Sr. Cuenca García va a defender en la comisión de expertos que debe haber un límite inferior en el impuesto del patrimonio y en el impuesto de sucesiones para todas las comunidades autónomas, a ser posible incluyendo las forales. El argumento es que se ha abusado de la capacidad normativa, siendo el caso más claro el de la Comunidad de Madrid, que, renunciando a recaudar en el impuesto del patrimonio en torno a seiscientos o setecientos millones de euros, va tener este año en torno a mil quinientos millones de déficit. Si no tuviera déficit, sería defendible lo que hace Madrid (menos dinero, menos servicios, déficit cero), pero si se incurre en déficit, no es un comportamiento leal con las generaciones futuras, ni con las demás comunidades autónomas.

Sobre la existencia de un límite superior en determinados impuestos, el Sr. Cuenca García dice no tener inconveniente aunque cree que no es necesario. Lo importante es que haya un mínimo porque, de no haberlo, se produce un comportamiento desleal, que deteriora al conjunto de los ingresos públicos y no sólo los de la comunidad autónoma que lo practica.

Acerca de quién gana y quién pierde en una reforma, piensa que, si hay más dinero, Aragón saldrá beneficiado aunque, junto con Cantabria, La Rioja,

Extremadura, etcétera, están en el punto de mira de las demás comunidades que las consideran privilegiadas, es decir, que puede que ganen menos de la reforma del sistema que otras, pero, si se pone más dinero, Aragón por lo menos mejorará en el momento inicial.

Recomienda no primar el cortoplacismo sino fijarnos en cómo va a evolucionar el sistema.

Sobre la cuestión del desequilibrio vertical, evidentemente es una cuestión de desequilibrio de poder. Durante la crisis en este país se tomó la decisión política de proteger mejor el sistema de pensiones, por ejemplo, que el sistema de sanidad, educación y servicios sociales, afectados por recortes. Es una decisión política que ha tenido como efecto que las comunidades autónomas hayan perdido peso relativo en el reparto del gasto público. Será una decisión política corregirlo esto o no. Son los representantes políticos los que tienen que decidir si la educación y la sanidad del futuro, importan más que la defensa, la policía o las pensiones, difícil decisión, sobre todo si no se aportan más recursos, con lo cual cree que al final lo que habrá será, por una vía u otra, una reforma fiscal.

Acerca de si puede haber en el régimen común dos velocidades o dos sistemas distintos, afirma que el representante de Baleares, que no es de Baleares, sino de Baleares y de Cataluña de facto, ha publicado artículos sobre la posibilidad de que las comunidades autónomas pudieran optar a dos sistemas. A un sistema con más responsabilidad, o sea, más impuestos, sin transferencias del Estado y con una contribución a la nivelación limitada, y otras comunidades autónomas que no tendrían autonomía tributaria (simplemente recibirían transferencias) o tendrían menos autonomía tributaria.

El Sr. Cuenca García dice que a esto se opondrá por dos motivos: porque es inconstitucional dado que la Constitución dice que las quince comunidades autónomas de régimen común deben financiarse al amparo del artículo 157 (Cataluña ya intentó en su Estatuto de Autonomía de 2006 diseñar un sistema de financiación, sin mencionar el artículo 157 CE y no fue aprobado así) y por una razón más personal o política, que es la de que vivimos juntos. A su juicio, lo que hay que hacer es corregir el problema que tenemos con vascos y navarros y no agravarlo.

A propósito de la deuda, afirma que condonar o perdonar la deuda autonómica no contribuye a un mayor equilibrio, porque aunque se eliminara la deuda autonómica, la capacidad de las comunidades autónomas para prestar servicios sería la misma. Afirma que nadie, ni siquiera el Estado está pagando su deuda y que cada vez que se paga la deuda, se hace endeudándose. A las comunidades autónomas que cumplen con los objetivos de déficit, no se les cobran intereses en el FLA y, como lo que devuelven lo devuelven con más FLA, es gratis para ellos.

Acerca de qué ventaja tiene mantener la deuda, considera que el día que vengan mal dadas, cada uno tendrá que afrontar su realidad porque, evidentemente en algún caso, como el de la Comunidad Valenciana, toda la deuda se debe a mala gestión y no a problemas estructurales del sistema.

Insiste en que Aragón poco podrá mejorar con el indicador actual de población ajustada. Por ejemplo, ahora para el gasto sanitario se identifican siete grupos de población. Que Aragón podría mejorar si el grupo

de más de ochenta y cinco años pesara un poquito más, sí, pero sería marginal. Aragón mejoraría mucho más si la densidad se midiera mejor. Actualmente ese indicador, que es muy pequeño, beneficia a Asturias y Galicia. A nosotros nos perjudica. Mejoraríamos más por ahí que poniendo o no el acento en uno u otro grupo de población, pero, en todo caso, sería siempre marginal. Donde tenemos que dar la batalla es en que la población ajustada se utilice como indicador para educación, sanidad y servicios sociales, pero no para el resto de políticas. Que para las demás políticas, nos midan la financiación por habitante es una insensatez. Sería bueno tener un indicador para cada tipo de servicio, pero cuidado, no decisiones políticas sobre cuánto se gasta, por ejemplo, en sanidad.

Afirma que no quiere para Aragón ni para el resto de España el modelo de las comunidades forales porque sería el fin de la existencia del Reino de España como país.

Insiste en la diferenciación entre la fase técnica y la fase política de la reforma del sistema y en que su intervención es en la primera de manera que él no está negociando en nombre de Aragón, que es algo que corresponderá al Consejero de Hacienda en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, sino que lo que él está tratando es de que, en el informe de los expertos, que podría ser tomado como marco de negociación política, los intereses de Aragón estén reflejados.

A propósito de la progresividad de los impuestos, señala que lo que nuestra Constitución exige es que el sistema fiscal sea progresivo, pero no cada uno de los impuestos. No es posible ni es conveniente desde un punto de vista de equidad que todos los impuestos sean progresivos. Otra cosa es que lo que los estudios demuestran es que nuestro sistema fiscal no es progresivo, sino que como mucho es proporcional.

Hay impuestos regresivos, hay impuestos progresivos, pero el sistema en su conjunto, que es muy difícil de medir, no cumple el artículo 31 de la Constitución.

A propósito de las referencias que se han hecho a la financiación local, se refiere a que se ha creado otra comisión de expertos para el estudio de la reforma de la financiación local como consecuencia de la Conferencia de Presidentes de enero. Considera que esta segunda comisión de expertos sí está bien diseñada, a diferencia de la autonómica, porque está formada por ocho personas, cuatro nombradas por la FEMP y cuatro por el Estado. Hay un experto que está en las dos, como es Ángel de Lafuente, en nombre del Estado. Considera que, en la comisión de expertos que estudia la financiación autonómica, dentro del quinto tema de estudio que es el que se ha denominado cajón de sastre se tratará la relación de este sistema con la financiación local. Al Sr. Cuenca García le gustaría poder plantear allí que la financiación de las diputaciones provinciales sea transferida a las comunidades autónomas.

Aclara que todos los datos que ha dado y todos los razonamientos que ha hecho y que hará la Comisión de Expertos serán siempre en términos de recaudación normativa de manera que el nuevo sistema que se diseña tiene que ser con la siguiente regla: quien ejerza su capacidad normativa al alza, se lo queda todo, y si se ejerce a la baja, lo soporta todo y no se ahorra nada.

A propósito de la bilateralidad con el Estado, afirma el Sr. Cuenca García que el Estado ha propuesto que, en el cajón desastre de las otras cuestiones, se diga algo por parte de los expertos sobre Canarias, Ceuta y Melilla. Así pues, si el informe de los expertos trata situaciones particulares como las de Canarias, Ceuta y Melilla o cualquier situación particular, por parte del Sr. Cuenca García constará una llamada de atención al cumplimiento del artículo 108 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Si no ha lugar a plantear cuestiones particulares, dice que quizá él no pueda plantear esta, pero si hay una sola cuestión particular, afirma que insistirá para que conste la referencia al artículo 108 de nuestro Estatuto, que entiende debe interpretarse no como sustitutivo del régimen general sino como complementario de la pertenencia de Aragón al régimen común.

A propósito de otra de las preguntas que se le han formulado, dice compartir la necesidad de acompasar la caja con el devengo, o sea, las entradas a cuenta con la liquidación, e introducir en el sistema de entregas a cuenta una revisión mensual.

Sobre la Administración tributaria integrada, se muestra partidario de una administración tributaria única para toda España en la que participen en su gerencia, en su gobernanza, las comunidades autónomas, incluidas las forales.

A propósito de las reglas fiscales, efectúa la reflexión de que el sistema de financiación es papel mojado si el déficit es casi libre y encima te lo financian a tipo interés cero, que es la situación que se está viviendo. La distribución del FLA entre comunidades autónomas ha introducido una diferencia por habitante impresionante y en perjuicio de Aragón. Por lo tanto, efectivamente, las reglas fiscales, el déficit, la regla de gasto, etcétera, tienen que ver con la coordinación del sistema de financiación.

Sobre las inversiones territorializadas, dice haberse caído en la trampa de esos que calculan balanzas fiscales y compran el discurso de que el Estado no tiene autonomía. El Gobierno central tiene que invertir no donde más conviene a España, sino «territorializadamente». Las inversiones «territorializadas» son una compensación de manera que, cuando algunas Comunidades como Valencia se quejan de estar mal financiadas, si hiciéramos el saldo de las inversiones del Estado que han ido a esos territorios se podría concluir que no están tan mal financiadas.

No obstante, también reivindica que la autonomía de las comunidades autónomas deber ser compatible con una cierta autonomía del Gobierno central porque vivimos juntos y hay algunas inversiones que necesitamos todos y que no se puede hacer exclusivamente con criterios territoriales.

La eficiencia nace de que los políticos, cuando quieran gastar, tengan que pedirselo a los ciudadanos y los ciudadanos votarán y decidirán, es decir, eficiencia en la media en que refleja las preferencias de los contribuyentes. Señala que algunos partidos políticos y algunos expertos defienden que, por ejemplo, se decida y se dé una financiación para sanidad condicionada, pero si el Ministerio de Sanidad, que no tiene pacientes, es el que decide cuánto se gasta en sanidad, pueden pasar dos cosas: que nos vayamos a la quiebra o que el gasto sanitario se deteriore. O sea, no puede ser que

la decisión sobre cuánto se gaste en sanidad se tome centralizadamente, si las competencia se han descentralizado. Dicho de otro modo, que a veces cuando se dice «hay que condicionar la financiación», lo que se está diciendo es «quiero retomar el poder en sanidad».

Concluye señalando que, en nuestro actual sistema de financiación, predomina la solidaridad frente a la autonomía. Hay mucha solidaridad en nuestro sistema, pero él es partidario de que, en el futuro, siga habiendo la misma o incluso más, con lo cual como nosotros somos, en términos de renta per cápita, más ricos que la media, debemos asumir que tenemos que contribuir.

### 3. COMPARECENCIA DEL SR. LÓPEZ LABORDA

La tercera comparecencia tuvo lugar en la cuarta sesión de la Comisión especial de estudio celebrada el día 10 de abril 2017 con la presencia del señor López Laborda, como experto en materia de financiación autonómica, para intercambiar y debatir con los representantes parlamentarios que conforman la Comisión especial, el estudio que ha llevado a cabo, ofreciendo sus aportaciones sobre el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma que más se adecúe a la realidad de Aragón.

#### A) INTERVENCIÓN INICIAL

El Sr. López Laborda comienza refiriendo que, entre el 2015 y 2016, elaboró un informe para el Departamento de Hacienda en el que trataba de realizar propuestas y recomendaciones para Aragón para la próxima reforma del sistema de financiación y en el que identificaba puntos fuertes y débiles para nuestra comunidad y donde se la puede jugar en la reforma.

Como el informe obra en poder de los diputados, el Sr. López Laborda dice que incidirá en los cuatro aspectos que juzga más relevantes del mismo, que son el equilibrio vertical o la suficiencia; la descentralización tributaria; la cuantificación de las necesidades de gasto y la nivelación. A su vez, dice se referirá a un punto adicional que no consta en el informe porque ha seguido trabajando en él, y que califica de aspecto institucional.

Empezando por las conclusiones, afirma que la Comunidad Autónoma de Aragón no está perjudicada por el sistema de financiación, al menos en términos relativos, y que es difícil, por no decir imposible, que pueda mejorar su posición relativa en la próxima reforma del sistema. Es más, la percepción desde fuera es que Aragón es una de las comunidades más favorecidas por el sistema de financiación. Y esto, afirma, lo va a cuestionar él más adelante, pero dice condiciona mucho los resultados que se pueden esperar.

Por lo tanto, si Aragón quiere ganar con la reforma, lo hará siempre y cuando el Estado incorpore ingresos adicionales al sistema. Si, además, esos ingresos adicionales fueran muy voluminosos, eso podría traducirse incluso en una mejora de la posición relativa de la Comunidad, pero, si no, va a ser muy difícil.

Entrando en el primer tema que ha anunciado, el equilibrio vertical o la suficiencia del sistema, lo define como la garantía de que todos los niveles de gobierno —en agregado— van a disponer del mismo grado de cobertura de sus gastos con sus ingresos. Y eso en un año base, pero también a lo largo del tiempo. Constata que, desde 2009, se ha producido un desequilibrio ver-

tical que ha perjudicado al conjunto de comunidades autónomas porque el Estado ha puesto a disposición de las comunidades autónomas en estos siete u ocho años muchos ingresos (la no compensación del impuesto sobre patrimonio, la devolución del céntimo sanitario, el impuesto sobre actividades de juego, el impuesto sobre los depósitos, la prórroga de las liquidaciones negativas, los mecanismos extraordinarios como el FLA, etc.) al margen del sistema de financiación. Esto supone un reconocimiento de que hay una situación deficitaria de las comunidades autónomas frente al Estado, que habría que cuantificar y consolidar en el sistema.

Además, si sumamos todos estos mecanismos externos al sistema que se han ido transfiriendo a las comunidades, Aragón ha sido una de las dos o tres que menos ingresos adicionales ha recibido, junto con Madrid y Baleares. Por lo tanto, lo primero sería garantizar el equilibrio vertical, garantizar esa igualdad de grado de cobertura ante niveles de gobierno, tanto desde la perspectiva estática como dinámica.

¿Cómo se puede garantizar estáticamente? A través de tres vías. La primera es que el Estado añada ingresos al sistema, como se ha hecho en casi todas las reformas anteriores. La segunda, que no es alternativa sino complementaria, es que se añadan no ingresos sino recursos, es decir, fuentes de ingresos. Por ejemplo, la posibilidad de que las comunidades autónomas intervengan en la fijación del tipo impositivo del IVA. Y la tercera vía, la condonación, la quita de deuda a las comunidades autónomas que puede ser un instrumento adicional. Ahora bien, manifiesta su opinión de que no cree que esto se pueda hacer ni de manera igualitaria para todas las comunidades autónomas ni atendiendo al stock de deuda viva de las comunidades autónomas, ni mucho menos compensando supuestas insuficiencias financieras que vienen de atrás para determinadas comunidades. De utilizarse este instrumento, debe ser dentro del concepto de equilibrio vertical y, por tanto, a través de una fórmula objetiva. Por tanto, tiene que ser dependiente de la garantía del equilibrio vertical y de la necesidad de ingresos adicionales.

Y además el equilibrio vertical debe garantizarse también desde una perspectiva dinámica. Los respectivos gobiernos autonómicos han solido dar su conformidad a las reformas del sistema de financiación en el momento en que están satisfechos con los ingresos adicionales que a corto plazo reciben de esa reforma, pero no suelen preocuparse de cómo van a evolucionar esos ingresos a lo largo del tiempo y de si esos ingresos van a seguir siendo capaces de sostener las necesidades a lo largo del tiempo. Es decir, no ha habido una preocupación por garantizar también el equilibrio financiero vertical a lo largo del tiempo. Opina que la fórmula de los ITE es adecuada, es decir, vincular el crecimiento de los ingresos al crecimiento de los ingresos tributarios del Estado, pero quizá esa fórmula no debería vincularse al crecimiento de las transferencias del Estado, sino al de las necesidades de gasto. Fijar cómo crecen las necesidades de gasto autonómicas a lo largo del tiempo y establecer un mecanismo de evolución de los ingresos que se ajuste a esa evolución de las necesidades.

Respecto al segundo tema que va a tratar, la descentralización tributaria, empieza afirmando que es muy elevada. De los recursos del sistema de financiación

en la actualidad, de media y también para Aragón, un 90% son tributos cedidos mientras las transferencias se reducen al 10%. Y si abrimos más el foco y miramos no los recursos del sistema de financiación, sino los ingresos no financieros de las comunidades autónomas, la media de tributos es ya un 83%. Eso quiere decir que las transferencias de diversa índole, las transferencias del sistema de financiación, pero de los fondos de compensación europeos, convenios, etcétera, ya no llegan al veinte por ciento. Por tanto, la descentralización es muy elevada.

¿Podría incrementarse? Sí, señala el Sr. López Laborda que todo lo que sea aumentar la financiación con ingresos que se han generado directamente en el territorio es bueno porque esto refuerza la visibilidad de los costes y beneficios de los servicios públicos. Por lo tanto, esto es bueno desde el punto de vista de la responsabilidad financiera y, además, es bueno desde el punto de vista del principio de autonomía financiera.

Ahora bien, esto no quiere decir que eso vaya a beneficiar a la Comunidad Autónoma de Aragón. Si se aumentan los porcentajes de cesión de impuestos por ejemplo, en la actualidad, dada la relación que existe entre la capacidad fiscal de la Comunidad Autónoma y sus necesidades de gasto, esto no beneficiaría a la Comunidad Autónoma, aunque sea bueno por los otros motivos. Pero sí que se incrementa la capacidad normativa de las comunidades en algunos tributos. Y aquí es donde vuelve a hacer referencia al IVA. La fórmula de la determinación colectiva del tipo autonómico por las comunidades autónomas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera es una fórmula razonable aunque una fijación colectiva del tipo impositivo del IVA favorece que se diluyan las responsabilidades. Aun así, es un mecanismo para generar muchos recursos de manera sencilla. Un punto de incremento en el IVA a lo mejor permitiría obtener más de sesenta millones de euros a la Comunidad Autónoma. No es en absoluto novedoso. Esto existe, esa fórmula existe en Canadá, existe en Australia, existe en Alemania.

Considera un error haber descentralizado el impuesto sobre patrimonio y el impuesto sobre sucesiones sin límites al ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias normativas. Señala que, si se quiere mantener la descentralización de estos impuestos, habrá que poner un límite a las competencias normativas de las comunidades autónomas. Lo que, además, aseguraría el logro de unos objetivos redistributivos comunes porque, junto con el impuesto sobre la renta, solo hay dos impuestos redistributivos en nuestro país, que son, precisamente, patrimonio y sucesiones.

Y hay dos aspectos más de la descentralización tributaria que, afirma el compareciente, apunta en el informe y que quiere subrayar porque los considera importantísimos. El primero es cómo se calcula la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales, es decir, los de primera oleada, patrimonio, sucesiones, transmisiones patrimoniales, los tributos sobre el juego, no de los nuevos, no del impuesto sobre la renta o del IVA o de los impuestos especiales, donde se calcula perfectamente.

La recaudación normativa es la recaudación que podría obtener una comunidad autónoma si no se separara de la regulación estatal de un impuesto, si no ejerciera sus competencias normativas. Y esto no ha

estado casi nunca bien calculado o bien estimado. No solo eso, sino que, en los últimos años, esto está generando perjuicio muy claro para ciertas comunidades autónomas, en particular para la nuestra. Porque la manera de estimar esa recaudación normativa está llevando a que se suponga que la Comunidad Autónoma de Aragón puede obtener más de noventa millones de euros de los que realmente podría obtener sin modificar la legislación estatal. Por lo tanto, si hay que modificar algo, desde luego es el procedimiento de estimación de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales. Él dice haber propuesto en algún trabajo de investigación junto con otro compañero otra fórmula que se ajusta mejor a la evolución real de esa recaudación normativa. Pero, en cualquier caso, cree que es un tema muy importante, para la Comunidad y que hay que abordarlo.

Y el segundo aspecto es la relación entre las entregas a cuenta y las liquidaciones. Hay un desajuste importante entre las entregas a cuenta y las liquidaciones. Y esto tiene, primero, un problema claro de que dificulta la política presupuestaria y la planificación de la Comunidad Autónoma, que recibe unas entregas a cuenta que pueden estar —y normalmente están— muy distantes de la liquidación, que se hará dos años después. Pero, además, plantea un problema de equidad importante. Porque cuando se compara a las comunidades autónomas para ver si están más o menos niveladas, cuántos recursos por habitante ajustado reciben, siempre nos fijamos en el principio de devengo, pero esto es engañoso. Porque los ingresos de los que realmente dispone una comunidad autónoma para hacer frente a sus necesidades de gasto en un año determinado no son los devengados que se ajustarán dos años después. Son los que recibe efectivamente en el ejercicio con el criterio de caja. Y, por tanto, si queremos comparar desde el punto de vista de la equidad horizontal a las comunidades autónomas, cómo están en términos de financiación por habitante ajustado, lo relevante no es el devengo, sino la caja.

Y si nos fijamos en la financiación por habitante ajustado en términos de caja, la supuesta situación privilegiada de la Comunidad Autónoma de Aragón ya no lo es tanto o lo es mucho menos, pues de un 8% por encima de la media pasa a un 4% por encima de la media en el año 2013. Así pues, o se ajustan mejor las entregas a cuenta a las liquidaciones definitivas o se aplica un sistema diferente que evite esas diferencias tan importantes. Y también hay trabajos que han profundizado en esto.

Pasa así el Sr. López Laborda al tercer punto que quería exponer, que son las necesidades de gasto. A su juicio, es el tema más controvertido y un punto central porque, dependiendo de cómo se cuantifiquen las necesidades de gasto, va a depender la financiación de la Comunidad. ¿Cómo se hace ahora? Por un lado, los servicios públicos fundamentales. Se estiman las necesidades de gasto con una serie de indicadores con la población ajustada. Población ajustada que tiene en cuenta las variables del Estatuto de Autonomía, la dispersión, la densidad, la superficie, los mayores de sesenta y cinco años... Todas esas variables están, otra cosa es si están con la ponderación que deberían. Para los servicios no fundamentales, no hay un procedimiento explícito de cuantificación de las necesidades

de gasto sino que es residual aunque también tiene en cuenta todas esas variables. Por lo tanto, podríamos decir que, de una manera muy imperfecta y criticable, todas las variables recogidas en el Estatuto están incluidas para estimar las necesidades de gasto de la Comunidad.

¿Es mala desde el punto de vista relativo la financiación de la comunidad? En principio, si nos fijamos en las cifras, no es mala. Es cierto que con el cambio del sistema en 2009 la Comunidad perdió peso relativo, pero enseguida lo recuperó. De tal manera que, en la actualidad, en 2014, que es el ejercicio al que se refiere la última liquidación, la Comunidad está casi un nueve por ciento por encima de la media. Un 8,8% en términos de población ajustada. Por lo tanto, para un observador externo, Aragón estaría en el Grupo de las comunidades privilegiadas relativamente.

Ahora bien, ¿por qué afirma que, desde su punto de vista, no está privilegiada? Por diversos motivos. Primero, por estarse haciendo comparaciones en términos de devengo y no en términos de caja, lo que matiza mucho los resultados. En segundo lugar, en esa comparación estamos teniendo en cuenta lo que podemos llamar la financiación ordinaria de las comunidades autónomas, pero las comunidades autónomas reciben muchos más recursos del Estado, en los que no está tan privilegiada la Comunidad Autónoma. Tercero, por estarse comparando la financiación total de las comunidades autónomas en términos de población ajustada cuando el modelo de financiación vigente no quiere igualar por población ajustada, sino que quiere igualar los servicios públicos fundamentales. Y esos ya están igualados, el resto de servicios no.

Por lo tanto, lo que no podemos es decir que solo nos preocupa igualar la financiación por habitante ajustado en los servicios fundamentales y luego comparar la financiación total utilizando el mismo indicador. Aquí estamos haciendo una trampa. Por lo tanto, aquí hay un problema de cómo estamos haciéndola la comparación.

Y, finalmente, ¿por qué no es privilegiada? Seguramente, según sus estudios econométricos, las necesidades de la Comunidad Autónoma son las que se corresponden con los ingresos que está recibiendo. Es decir, que no está perjudicada por el sistema, pero tampoco está favorecida. Seguramente, las variables territoriales, la superficie, la dispersión realmente justifican el peso que tiene la Comunidad Autónoma en esos indicadores de población ajustada. Ahora bien, dicho esto, también señala que hay otras variables que son muy importantes y que son las que deberían justificar un peso más relevante en la financiación. Por lo tanto, desde el punto de vista técnico, cree que es imposible llegar a una solución ¿Por qué? Porque al final va a ser una decisión política. Y aquí lamentablemente para la Comunidad Autónoma, el rumbo parece llevar a una aplicación de algo parecido a la población ajustada para todas las necesidades de gasto, lo que debilitará la posición relativa de la Comunidad Autónoma.

Ya desde hace tiempo se viene insistiendo en la conveniencia y la justificación de utilizar un único indicador que es la población. Lógicamente, las comunidades con mayor peso son también las más pobladas e interesadas en que se utilice un criterio de ese tipo. Ante esto, el Sr. López Laborda formula dos recomendacio-

nes. La primera sería tratar de atribuir la decisión de la cuantificación de las necesidades de gasto a un órgano independiente, al estilo de la Commonwealth Grants Commission de Australia, que se encarga, desde hace muchos años de esta tarea, siempre y cuando se esté dispuesto a aceptar el resultado, claro. En otro caso, la comunidad no va no va a ganar nunca. Y segunda recomendación. En cualquier caso, pase lo que pase, recomienda a la comunidad disponer de una información bastante objetiva para la negociación y calcular de manera cierta cómo afectan a los servicios de sanidad, educación y servicios sociales los costes diferenciales vinculados al territorio, la superficie y la densidad. Como estamos hablando de servicios públicos, que representan más del 70% de la financiación y del gasto regional, poder justificar objetivamente el peso que tiene el territorio para cumplir las leyes nacionales en la prestación de esos servicios estima que sería disponer de un instrumento importante para nuestra comunidad.

Pasa así a referirse al cuarto tema que ha anunciado al principio de su intervención: la nivelación o garantía de que va a haber un determinado grado de igualdad en el acceso a los servicios públicos, con independencia de la comunidad de residencia, siempre que se paguen también los mismos impuestos. De ahí la importancia de la recaudación normativa. Al final cuál sea el grado de nivelación es una decisión estrictamente política y no hay argumentos económicos que nos digan que debe haber más o menos nivelación. A partir de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Sr. López Laborda considera que, aunque sea una decisión política, tiene un techo y un suelo. Es decir, el máximo sería la nivelación plena o, lo que es lo mismo, que todos los servicios se pudieran prestar al mismo nivel, haciendo el mismo esfuerzo fiscal en todas las comunidades autónomas, y el mínimo es la nivelación de servicios públicos fundamentales. Los servicios públicos fundamentales no pueden no estar nivelados. Y entre esos dos márgenes, será el Estado, previa coordinación con las comunidades autónomas, el que decidirá —porque es su competencia exclusiva— cuál es el grado de nivelación.

¿Cuál es la situación actual? Bajo su punto de vista, muy confusa porque, aunque parece que se quiere nivelar solo los servicios públicos fundamentales, a la vez se garantiza la financiación del resto de servicios a los niveles a los que se garantizaba en los períodos anteriores del sistema. Por lo tanto, es una especie de mix entre nivelación parcial y nivelación total, mal diseñada. En consecuencia, considera que debería simplificarse el modelo y pasar de cuatro o cinco transferencias diferentes que existen ahora a una única transferencia, señalando que, a Aragón, le interesa en la actualidad, dados sus ingresos, una nivelación total salvo que haya muchos ingresos adicionales del Estado, salvo que haya una ampliación de la cesión de tributos, en cuyo caso la Comunidad podría salir beneficiada con una nivelación parcial. Insiste en que, desde un punto de vista estrictamente estratégico, Aragón debería sostener una nivelación total. A su juicio, eso tiene algún apoyo en el Estatuto, puesto que el artículo 107 dice que deben garantizarse a la Comunidad Autónoma los recursos suficientes para prestar el conjunto de los servicios pú-

blicos asumidos (de todos, no sólo de los fundamentales).

Y por supuesto, también cree que Aragón debe defender el mantenimiento de la cláusula del *statu quo*, es decir, de no perder ingresos con la reforma del sistema, si puede ser tanto a corto como a largo plazo, desde un punto de vista estático y dinámico, y, si no, al menos habría que tratar de imponer periodos transitorios muy largos. A título de ejemplo, cuando Suiza cambió en el 2008 su sistema de nivelación, garantizó un sistema transitorio de veintiocho años para los cantones que iban a perder financiación con el nuevo sistema.

Finalmente, el Sr. López Laborda entra en el que ha calificado de quinto tema de cuantos quería exponer, que es el aspecto institucional, dentro del cual se refiere a la forma de adoptar las decisiones en el Consejo de política Fiscal y Financiera. Supone que, en la reforma del sistema, habrá que abordar también aspectos institucionales. Pues bien, respecto de las decisiones del Consejo de política Fiscal y Financiera, que adoptan la forma de recomendaciones al Estado por ser el Estado el que tiene la competencia exclusiva sobre los temas en cuestión (situación que califica de absurda en la medida en que al final el Estado se recomienda a sí mismo), sugiere dos ámbitos en los que seguramente no tendría por qué haber una participación central a la hora de emitir esa recomendación. El primero, si llegara a aplicarse, la fijación del IVA autonómico. Puesto que son las comunidades autónomas las que deben de adoptar la decisión de esa recomendación sobre si incrementar o no y en qué porcentaje el IVA regional, no tendría por qué haber en ese momento, una intervención central. Y segundo ámbito que sugiere: el reparto del déficit entre comunidades autónomas. El nivel central tiene la competencia para fijar el objetivo de déficit para el conjunto de comunidades autónomas, pero luego deberían ser las propias comunidades autónomas las que tuvieran la competencia para proponer el reparto entre ellas de ese objetivo de déficit. Y si no llegasen a ningún acuerdo, siempre se podría aplicar lo que se ha aplicado hasta ahora, como es el mismo objetivo para todas las comunidades autónomas, pero previo un intento de acuerdo por las propias comunidades.

#### B) INTERVENCIÓN EN SU TURNO DE RESPUESTA A LAS CUESTIONES FORMULADAS POR LOS REPRESENTANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Coincide con lo manifestado acerca de que, al final, el equilibrio financiero vertical se resolverá con la decisión política que quiera el Estado porque el Estado ha tomado sus decisiones sobre las pensiones, el desempleo y todos los gastos estatales y, por su parte, las comunidades autónomas han tenido que tomar las suyas sobre los servicios fundamentales de manera residual, con los ingresos que les han llegado.

Por el contrario, el compareciente cree que habría que decidir desde el principio sobre todos los servicios públicos fundamentales, regionales o nacionales, y a partir de ahí distribuir también los ingresos porque, si no, la financiación de las comunidades autónomas siempre va a ser residual, siempre va a estar a expensas de los ingresos que quiera añadir el Estado en cada negociación, que dependerán de la situación econó-

mica de ese momento y no de un ajuste auténtico entre ingresos y gastos de cada nivel de gobierno.

Sobre el IVA, dice que él no ha apoyado un aumento de impuestos, sino ofreciendo a las comunidades autónomas la capacidad para intervenir en la fijación de una parte de su 50% de tipo del impuesto, hacia arriba y hacia abajo y que pueden utilizar o no, asumiendo el coste político de utilizar o no esa capacidad. Si realmente tienen un problema de insuficiencia financiera, lo harán y asumirán el coste. Si esa insuficiencia no es tal, el IVA se quedará como está. Es un instrumento para poder utilizar, pero dice no estar seguro de que se vaya utilizar necesariamente.

Acercas de los impuestos sobre patrimonio y sucesiones, se descentralizaron junto a todos los demás a principios de los años ochenta y, como no venía vinculada la descentralización a la atribución de competencias normativas, no había ningún problema. Las comunidades autónomas no pudieron tocar esos impuestos hasta que, en el año 1997, se decidió atribuir competencias normativas. Fue un error porque no puede descentralizarse un impuesto que recae sobre una base tan móvil, sin ningún límite, porque ello aboca a su desaparición y, si no han desaparecido todavía, ha sido por la situación de crisis económica, porque, a fin de cuentas, han procurado unos ingresos que han venido muy bien a las comunidades.

Por lo tanto, si se quiere mantener estos impuestos y esto es nuevamente una decisión política, hay que hacerlo con límites mínimos. El Sr. López Laborda dice no ser partidario de límites máximos, pero sí de unos mínimos, que aseguren una recaudación mínima y una mínima redistribución de la riqueza en toda España.

Acercas del debate de si deberían existir los referidos impuestos de patrimonio y de sucesiones, sostiene que, desde una perspectiva estrictamente hacendística, primero, el impuesto sobre el patrimonio es una superposición sobre el capital y está muy mal diseñado al basarse en una regulación del año 1977, que no tiene en cuenta el impuesto sobre la renta de 2017, con lo cual hay dos impuestos que están grabando lo mismo.

Por lo tanto, supuesto que se tuviera que mantener, habría que cambiar la regulación totalmente, pero asumiendo que es un sobregavamen del capital. Para algunos, eso será ya un objetivo aceptable, mientras otros entenderán que ya hay un gravamen suficiente de las rentas del capital en el impuesto sobre la renta. Eso sí, al margen de cuál sea esa posición, insiste en que el impuesto sobre el patrimonio desempeña al menos un papel que, si desapareciera, no jugaría y que habría que tener en cuenta para incorporarlo al impuesto sobre la renta, y es el gravamen de rentas que no se realizan en el impuesto sobre la renta como son los fondos de inversión, las Sicav... Si no existiera el impuesto sobre el patrimonio, estas rentas no tributarían nunca y se estaría creando un problema de equidad.

Respecto del impuesto de sucesiones, dice estar en absoluto desacuerdo con las opiniones vertidas acerca de que sea impuesto injusto, pues señala que no hay ninguna doble imposición. La hay en un impuesto sobre sucesiones como el de Estados Unidos o el del Reino Unido, que son impuestos sobre las transmisiones hereditarias. Y en ese caso, el causante está tributando dos veces, cuando obtuvo la renta y además cuando la transmite. En el resto de impuestos que existe en todo

el mundo, es un impuesto sobre adquisiciones hereditarias. Ahí no hay ninguna doble imposición. Bajo su punto de vista, el gravamen de las sucesiones es un problema de equidad horizontal pura y dura. Si no existiera el impuesto sobre sucesiones, dos individuos con la misma capacidad económica no pagarían los mismos impuestos. Quien obtenga su renta de una herencia, no pagaría el impuesto y quien obtenga la misma renta de su trabajo, estaría pagando un impuesto y un impuesto, además, muy elevado, el impuesto sobre la renta. ¿Qué diferencia hay en la capacidad económica de esos dos individuos? ¿Que a uno le ha llegado la riqueza de su padre? Dice, sin embargo, que los impuestos no son dinásticos. Por lo tanto, el impuesto sobre sucesiones, desde su punto de vista, no solo no es injusto, sino que, además de cumplir una función redistributiva, quizá excesiva para tramos muy elevados, lo que hace es restar a la equidad horizontal, que no existiría si no existiera el impuesto.

Sobre las intervenciones de los Portavoces acerca de las necesidades de gasto, cree que se puede discutir sobre el peso de los factores territoriales (población de mayores de sesenta y cinco años, etcétera), pero, al final, se están obteniendo factores, indicadores y pesos para el conjunto de los servicios y eso hace que se compensen entre sí los indicadores y sus pesos. Sostiene que las necesidades de gasto de la Comunidad Autónoma de Aragón no son muy diferentes de las que deberían ser y que, en eso, la Comunidad no está perjudicada ni privilegiada. Además, cree que no se van a modificar esos pesos y que, si se modifican, será para rebajar su peso.

Es cierto que Aragón perdió posición relativa en 2009, pero la ha recuperado y sigue estando en el grupo de cabeza, en términos siempre de población ajustada, junto con Comunidades como Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, etcétera, claramente por encima de la financiación media.

Sobre el fondo de estabilización, dice que sería un instrumento de disciplina financiera estrictamente autonómica, que funciona en muchos estados de Estados Unidos y que, además, tiene una gran variedad de formas de instrumentarse, tanto la forma de hacer las aportaciones, como de poder disponer de los fondos, con lo cual se muestra claramente partidario de que exista. Si a los instrumentos de la Ley de estabilidad financiera, se añadiera un instrumento específico de disciplina de la comunidad autónoma, se elevaría la reputación de la comunidad autónoma, lo que le parece muy interesante.

En cuanto a que las comunidades autónomas decidieran el reparto del déficit entre ellas, entiende que es muy arriesgado, pero dice que él lo plantea desde la perspectiva de entregar a las comunidades autónomas las posibilidades de ejercer su autonomía financiera, existiendo siempre la posibilidad de regularlo de tal manera que, si no se llegara a un acuerdo unánime, se fijara el mismo objetivo para todas. Pero al menos se estaría dando la posibilidad a las comunidades autónomas de discutir sobre el tema. Si no, en cualquier caso, el Sr. López Laborda sostiene que hay razones para distribuir el déficit de forma asimétrica y sin premiar al incumplidor. Defiende que los objetivos de déficit deberían estar vinculados con el comportamiento de la economía en cada comunidad autónoma, con el ciclo

económico, en definitiva. Y en la medida en que hay diferencias en el comportamiento del ciclo entre comunidades autónomas que no son menores, eso debería traducirse en objetivos de déficit, también diferenciados. Porque, en definitiva, es lo que se está tratando de corregir, el efecto del ciclo en la economía.

Sobre la posibilidad de un régimen especial, insiste en que la disposición adicional tercera del Estatuto facultaría a la comunidad autónoma para tener un régimen especial de financiación, pero que ese régimen especial de financiación tendría que estar ya recogido en el Estatuto y no lo está. A propósito del convenio bilateral del artículo 108 del Estatuto, lo único que recoge es la aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón del régimen general, del régimen de la LOFCA. Y no ofrece nada más, añadiendo que a él le parece muy bien que así sea. Ahora bien, se habla de una comisión que se tiene que reunir y que tiene que alcanzar un acuerdo. ¿Para qué? O bien para preparar, como ha dicho el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones, los acuerdos que se tomen en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, o bien para aplicar a la Comunidad Autónoma de Aragón, en nuestro caso, los acuerdos que se toman en dicho Consejo de Política Fiscal y Financiera. Pero no puede ser una comisión para tomar acuerdos. Lo sería si lo dijera el Estatuto como actualización del régimen foral. Si eso no existe, no existe un régimen especial.

¿Por qué a él le parece bien que así sea? Primero, porque el régimen foral es beneficioso porque está mal aplicado. Porque no se calcula bien el ajuste a consumo del impuesto sobre el valor añadido, porque no se calculan bien las cargas asumidas y no asumidas y porque no se aplica bien el coeficiente de imputación. Si todo eso se hiciera bien, el régimen foral sería equivalente al régimen común, exactamente igual.

Por lo tanto, no ofrecería ninguna ventaja a la comunidad ¿Pero habría ventajas desde el punto de vista de que Aragón podría regular y gestionar todo su sistema fiscal? Desde el punto de vista del compareciente, ninguna porque estaríamos hablando de introducir costes de administración en el sistema fiscal, costes de cumplimiento y competencia fiscal. Y, sobre todo, hay que pensar que no sería Aragón la única que aplicaría ese régimen. Estamos hablando de una generalización o extensión del sistema foral. Y, además, en la medida en que lo que hagamos sea aumentar las competencias tributarias de gestión, normativas, de las comunidades autónomas, lo que estamos haciendo es quitarle todas esas competencias al Estado. ¿Y quién haría la función de la redistribución? ¿Quién estabilizaría la economía?

Es más, aunque los resultados podrían ser equivalentes si descentralizamos el sistema fiscal, el resultado final sería que la nivelación será algo negociado entre comunidades autónomas, forzosamente. Porque quien es titular de los recursos, acaba decidiendo qué hace con ellos. Y aquí podría haber comunidades muy perjudicadas con ese cambio.

En cuanto a la simplificación de las transferencias, sostiene que habría que suprimir la variedad de fondos actuales (fondo de suficiencia global, fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, fondo de competitividad y fondo de cohesión), y dejar una única transferencia de nivelación que visibilice perfectamente

quién aporta y quién recibe. Es más, propone reflexionar también —tiene ventajas e inconvenientes— sobre la posibilidad de incrementar la participación en los tributos cedidos hasta el punto en el que cubran totalmente —en términos agregados— las necesidades de gasto —también en términos agregados— de las comunidades autónomas.

Es decir, que desaparezcan las transferencias centrales y queden solo los mecanismos de transferencias horizontales entre comunidades autónomas. Esto tiene ventajas e inconvenientes porque visibilizaría mucho cuáles son las comunidades autónomas que aportan al sistema y cuáles son las que reciben, pero a la vez también lo haría más objetivo.

Acerca de si cree que va haber más ingresos adicionales en la reforma del sistema de financiación, opina que sí y que hasta el Ministro de Hacienda se mostraba abierto a la quita de la deuda, lo que, para el Gobierno central, sería un instrumento de suministrar ingresos adicionales.

No cree que vaya a haber un sistema de dos velocidades. Afirma que hay una comunidad que quiere ese sistema y que lo va a llevar por vía indirecta a la comisión de expertos, pero le parece al Sr. López Laborda que la opinión casi unánime no es esa y, por lo tanto, que no habrá dos velocidades y que la asimetría, en todo caso, se plasmará en una nivelación parcial que, a la Comunidad Autónoma, no le viene bien, pero que tiene la ventaja de que puede integrar a las comunidades forales en el sistema general. Porque integrar a las comunidades forales en un sistema de nivelación total es inviable absolutamente, pero integrarlas en un sistema de nivelación parcial, que permite las holguras a quienes tienen una capacidad fiscal por encima de la media, puede ser un sistema aceptable.

Sobre la comisión de expertos, cree que sobre los aspectos técnicos se pondrán de acuerdo enseguida, pero que no habrá ningún acuerdo sobre nada más porque, en definitiva, son expertos nombrados por una comunidad autónoma que no pueden opinar igual como expertos en general que en representación de una comunidad autónoma en particular. A su juicio, habrá acuerdo en que hay que modificar —porque es un aspecto técnico— la recaudación normativa de los tributos cedidos, las entregas a cuenta..., pero en las necesidades de gasto o en la nivelación, no, porque requieren decisiones políticas.

A propósito de la pregunta de si hacen uso las comunidades autónomas de sus competencias normativas o no y si esto les supone un premio o un castigo, señala que es claro que el uso que haga una comunidad autónoma de sus competencias normativas solo beneficia o perjudica a esa comunidad. Si aumenta los impuestos todo el aumento es para la comunidad. Si reduce los impuestos, la reducción perjudicará a la comunidad. Eso no tiene ninguna consecuencia sobre las transferencias porque estas se calculan, precisamente, con recaudación normativa, es decir, con la recaudación dada a una regulación estatal de ese impuesto.

Sobre el fondo de compensación interterritorial, existe acuerdo en interpretar que no es estrictamente un instrumento de financiación autonómica aunque, lógicamente, son recursos adicionales para las comunidades que hacen que existan diferencias en la financiación total entre ellas. Hay una plétora de ingresos

fuera del sistema de financiación que pueden acabar siendo más importantes: la no compensación del impuesto sobre patrimonio, el impuesto sobre actividades de juego, el impuesto sobre depósitos de entidades de crédito, las subvenciones condicionadas, los convenios con las comunidades autónomas, la prórroga de las liquidaciones negativas, el FLA, los fondos ICO... Hay fondos enormes como el fondo de compensación interterritorial, el Feader, el fondo social, el fondo de cohesión... Todo eso habrá que, por lo menos, regularlo y saber que existe y qué consecuencias tiene para las comunidades autónomas porque es cierto que hay dos sistemas: uno, el sistema de financiación para financiar servicios y otro, todo lo demás. Pero es que, con ese otro, las comunidades también financian sus servicios. Por lo tanto, cuando comparemos, debemos tenerlo en cuenta todo.

El Sr. López Laborda dice que ve difícil que en el fondo de compensación interterritorial haya un cambio de criterio que permita que Aragón vuelva a recibir ingresos, sobre todo porque el fondo de compensación cada vez tiene que cumplir más el papel que no cumplen los fondos europeos, que se van reduciendo para España. Y eso hará, seguramente, que tenga que concentrar más su esfuerzo en las comunidades de menor desarrollo económico en términos de PIB, al margen de los problemas de vertebración interna del territorio, despoblación, etcétera, que tendrán que ser problemas que se tendrán que abordar más desde el interior de la propia Comunidad Autónoma.

Y lo último, aclara que, cuando ha hablado de los criterios de condonación de deuda o de quita de la deuda, lo que no le parece bien es distribuirla en función del stock de deuda porque significaría repartirla con un criterio que tiene que ver con el mayor o menor cumplimiento. Asegura que no le parece razonable repartirla en función del PIB de las comunidades autónomas. A su juicio, el criterio debería ser lo más objetivo posible. Si las comunidades autónomas, para garantizar el equilibrio vertical, tienen derecho a unos ingresos adicionales y esos ingresos adicionales, de acuerdo con las fórmulas que se decida, corresponden en cuantías diversas a cada comunidad autónoma, pues esas cuantías se pueden percibir en forma de quita de la deuda. Sin embargo, no le parece un criterio razonable el de la deuda histórica de cada comunidad porque, primero, no están reconocidas y, segundo, porque todas las comunidades autónomas tienen. Todas tienen deudas históricas, pero nadie va a aceptar las deudas históricas de las demás si no se aceptan las suyas. Considera que son criterios tremendamente controvertidos y por ello el Sr. López Laborda propone un sistema sencillo y objetivo: materializar los recursos adicionales con una quita de la deuda o parte de ella.

#### 4. COMPARENCIA DEL SR. LAGO PEÑAS

La cuarta comparencia tuvo lugar en la quinta sesión de la Comisión especial de estudio celebrada el día 27 de abril 2017 con la presencia del señor Lago Peñas, como representante de la Comunidad Autónoma de Galicia en la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica, al objeto de ofrecer sus aportaciones sobre el nuevo modelo de financiación a debate.

#### A) INTERVENCIÓN INICIAL

El Sr. Lago Peñas agradece la invitación a comparecer ante esta Comisión y empieza subrayando que lo que hay que intentar hacer, en un país de estructura federal como el nuestro, es no olvidarnos nunca de que hay un todo, además de las partes, y, por tanto, que un sistema de financiación autonómica no puede ser una suma de intereses parciales, sino un sistema con coherencia, con un diseño integrado, que limite al máximo el espacio a los asuntos concretos en que hay diversidad de intereses y, por tanto, necesitan de la negociación política. Cree que esto es fundamental porque buena parte de los problemas del sistema tienen que ver con arquitectura global.

Se centra en su exposición en tres temas concretos: la suficiencia, la autonomía y la nivelación aunque señala que habría otros muchos temas que podrían tratarse, como la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial, la metabolización de la deuda del FLA, cómo hacemos para que las comunidades autónomas tengan una presencia más relevante en la gestión tributaria, la lealtad institucional y otros, que deja si acaso para el debate.

Entrando en la suficiencia, afirma que es muy difícil de determinar pues, en cada país, el volumen de recursos que se dedican a los servicios públicos es distinto al ser diferente la cartera de servicios. Al final, el cuánto es suficiente lo deciden los ciudadanos porque son ellos los que financian con sus impuestos el gasto. Por tanto, la clave para saber cuánto es suficiente es la autonomía. El Gobierno central no tiene un problema de suficiencia pues, como tiene el poder tributario, si los recursos no le llegan, siempre puede subir los impuestos. El gran problema que tenemos en el ámbito autonómico, es que esto no funciona así. Tenemos una cartera de servicios que absorbe muchísimos recursos pero su autonomía financiera no está a la altura y ninguna comunidad autónoma ha sido capaz de aumentar mucho sus ingresos con autonomía propia.

Por tanto, la suficiencia es una cuestión que sólo pueden determinar los ciudadanos y sus representantes políticos al establecer cuál es la cartera servicios y cuál es la forma de financiación de esos servicios. La clave está en la autonomía y en la nivelación. Obviamente la nivelación para los territorios menos desarrollados es muy importante. Pero la clave está en la autonomía del poder tributario autonómico.

Dado que se ha vivido una crisis sin parangón en la historia de España desde la Guerra Civil, habrá que hablar del nuevo año base y habrá que hacer algún tipo de ajuste entre los niveles de gobierno. Aunque obviamente todos los niveles de gobierno lo han pasado mal, la ventaja para los poderes locales es que les han quitado competencias de gasto y les han obligado a elevar sus ingresos, lo que les ha permitido financieramente estar boyantes y contar con superávits y reducciones de deuda.

En el caso autonómico no ha sido así y, por tanto, hay que ver qué transferencia de recursos tocaría hacer en el nuevo año base entre la Administración central y las administraciones autonómicas. Como es un problema común a todas las comunidades autónomas, el Sr. Lago Peñas cree que serán capaces de poner encima de la mesa una demanda común ante la Administración central. Es cierto que también esta tiene sus

argumentos, como el de que el fondo de reserva de la Seguridad Social se está agotando, pero lo ideal sería que, en esta negociación del sistema, se le diera a las comunidades autónomas más «cañas», más instrumentos para la obtención de recursos. No tanto «peces» o transferencias incondicionales, sino «cañas» o herramientas de obtención directa de recursos.

En esa cesión de herramientas, claro que implícitamente podrían ir más recursos. Si se opta por un IVA colegiado, un IVA en el que, por ejemplo, la Administración central ceda dos puntos y las comunidades autónomas colegiadamente decidan subirlo esos dos puntos, se estaría concediendo más autonomía y, a la vez, ingresos adicionales en el año base sin que los ciudadanos notaran un incremento de impuestos.

Pasando al segundo tema, el de la autonomía, afirma el Sr. Lago Peñas que, para un extranjero, son difíciles de entender nuestras quejas sobre la autonomía porque, según las estadísticas internacionales, en descentralización tributaria España es el país más descentralizado de la Unión Europea y, en gasto, somos de los países más descentralizados del mundo. El problema es que, por un lado, estas estadísticas son un tanto engañosas y, por otro, aunque es verdad que hemos avanzado mucho, hay unas cuantas dificultades, fundamentalmente de tipo técnico, que están limitando el uso de esas herramientas.

¿Qué es lo que, en las estadísticas internacionales, aparece como instrumento descentralizado y realmente no da ninguna autonomía? Pues las participaciones territoriales en IVA y en los impuestos especiales. Eso formalmente es una descentralización tributaria, pero en realidad las comunidades autónomas, ni individual ni colectivamente, tienen capacidad de alterar la recaudación a través de esa herramienta. Por tanto, en el ámbito del consumo, la autonomía tributaria es muy inferior a lo que nos dicen las estadísticas internacionales.

Y por el lado de los otros impuestos, por ejemplo, en IRPF, no es fácil avanzar más porque la cuota de las comunidades autónomas es muy elevada. Sin embargo, hay una serie de deficiencias técnicas que hacen que si una comunidad toca la cuota del IRPF, sus ciudadanos no lo notan hasta la campaña de renta de un año y medio después. Entonces, no hay ningún incentivo para hacer uso de la capacidad normativa porque no se percibe el efecto hasta dos años después. Hay un problema técnico, pero es muy importante pues el tener capacidad de ver cómo va la recaudación en tiempo real o tener acceso a los datos para poder hacer una simulación de una reforma... cobra verdadera relevancia.

En cuanto a la imposición patrimonial, sucesiones y patrimonio, afirma que no tiene mucho sentido descentralizar impuestos patrimoniales sin establecer mínimos porque, debido a la movilidad del capital, al descentralizar sin límites, empieza la competencia a la baja teniendo la experiencia del derecho comparado de que, en esos casos, llegan a desaparecer.

Plantea que es conveniente discutir en España sobre si tiene sentido mantener, pero si se decide mantenerlos y descentralizarlos, hay que poner mínimos. Si, por el contrario, se decide a escala española que son impuestos que no merecen la pena, será un espacio libre para la comunidad autónoma que quiera implantarlos. O se

eliminan o se centralizan o se descentralizan con mínimos.

Por ejemplo, es bueno que no se descentralizara en su día el impuesto de sociedades, si bien el problema lo tienen las comunidades autónomas limítrofes con Navarra y País Vasco, como Aragón, porque en esos casos hay una competencia fiscal real.

En materia de consumo, en la regulación del IVA la Unión Europea no permite que haya tipos diferentes en las diferentes regiones de un país pese a haber planteado esta demanda ante la Comisión tanto nuestro país como Italia. Igualmente la Comisión Europea cuestiona que haya diversidad en impuestos armonizados, como el de hidrocarburos, y podemos tener problemas en un par de años. ¿Cuál es la solución? La solución en este ámbito es la capacidad colegial de las comunidades autónomas tanto en IVA como en los impuestos especiales. Por una parte, daría más autonomía a las comunidades y, además, sería una vía de salida a los problemas de suficiencia que tienen sin que siempre tenga que ser la Administración central la que ponga más dinero, con el problema añadido de visibilidad de competencias de ingresos y gastos. En un país federal la gente tiene que saber quién es responsable de cada cosa.

En definitiva, concluye que la mayor autonomía que hay que conseguir no debe socavar la homogeneidad del sistema tributario.

Considera que la tributación medioambiental es un espacio que en España está mal trabajado y es un espacio muy relevante para las comunidades autónomas, postulando, para resolver la tremenda litigiosidad habida en este campo y la falta de seguridad jurídica, que el Estado aprobara leyes marco donde las comunidades autónomas tuvieran a su disposición una serie de figuras tributarias. Afirma que las figuras colegiadas en IVA y tributos especiales y la tributación medioambiental deben ser los dos grandes espacios de avance para las comunidades autónomas.

El tercer tema que aborda es el de la nivelación. Cada país tiene un sistema de nivelación diferente y, por tanto, siempre habrá un sistema al que apelar, representando Estados Unidos y Australia los dos extremos existentes. En Estados Unidos, la nivelación no importa y no hay transferencias de nivelación, sino que la nivelación se hace a través de las herramientas básicas de la inversión federal. En el otro extremo, en Australia la nivelación es plena y además según necesidades de gasto, de manera que hay una comisión de expertos que trabajan muchísimo para determinar cuánto cuesta el servicio en cada sitio, lo que hace que se transfieren todos los recursos para que la prestación sea similar en todas partes. Entre esos dos extremos, otros países como Canadá, Alemania o Suiza cuentan con nivelación parcial. En definitiva, es un asunto el de la nivelación en que las referencias internacionales hay que mirarlas con mucho cuidado, siendo muy relevante cuál es el origen de la federación. Cuando se trata de una federación que se construye de abajo a arriba, las partes son muy fuertes, la nivelación suele ser parcial.

Nosotros, sin embargo, partimos de un estado descentralizado, de tradición francesa, jacobina y, en poco más de treinta años, hemos llegado a ser uno de los Estados más centralizados del mundo, lo cual es un éxito extraordinario, pero precisamente porque antes

todos éramos iguales a la hora de recibir servicios públicos, se da más importancia a la nivelación aunque ni siquiera en un país centralizado la nivelación es plena en la práctica. En España existió desde el principio el temor a que la descentralización generase desigualdad y por eso siempre desde el primero momento se ha prestado muchísima atención a la nivelación de forma que, incluso hoy, no existe una correlación entre nivel de renta y financiación. Extremadura o Galicia, por ejemplo, tienen una financiación por habitante superior a Cataluña, lo que no se da en Canadá, ni en Estados Unidos, ni en Alemania, pero nosotros venimos de dónde venimos y el temor a la desigualdad está metido en el sistema.

La nivelación no es un asunto relevante cuando las disparidades no son relevantes. En España, hay disparidades, pero son similares a las que existen en otras partes. En España teníamos una nivelación muy fuerte en todos los sistemas de financiación que se pactaron desde los años ochenta, pero el punto de ruptura se produjo en 2009, al introducir por primera vez la idea de la nivelación parcial, recuperando partes de la reforma del Estatuto de Cataluña de 2006.

La nivelación parcial se introdujo al concluir que no todos los servicios descentralizados merecían ser nivelados, sino solamente los fundamentales, sanidad, educación y servicios sociales, que representan el 70-75%, pero que el resto no se nivelaba. Eso es lo que dice la primera parte de ley, pero en la práctica se desactivó la nivelación parcial introduciendo fondos por otras vías, compensaciones, modulaciones, de tal manera que al final acabamos en una situación relativa bastante parecida a la que teníamos antes de la reforma, aunque no idéntica. El problema es que algunos creyeron que habían ganado, viendo después que el modelo tenía truco. Se ha generado así un modelo muy complejo, donde hasta los expertos tienen problemas para entender cuánto dinero les va llegar.

Por tanto, hay que decidir si se quiere nivelación parcial o plena, es decir, si se quiere nivelar sólo los servicios públicos fundamentales o todos los servicios descentralizados, y cuáles consideramos que son servicios públicos fundamentales. También habrá que hablar del *statu quo*, pues hasta ahora en las sucesivas reformas siempre se han respetado los recursos que aportaba el sistema. Además, las comunidades forales tienen que participar en la nivelación. También si la referencia son los habitantes o los habitantes ajustados. Hay pocos países (Australia en esencia y España) que cuando hablan de nivelación se refieren a necesidades de gasto, ya que normalmente la nivelación es de las capacidades fiscales (el que es menos rico y tiene menos financiación recibe una transferencia para igualarse en recursos por habitante), pero en Australia y en España vamos más allá. No sólo igualan capacidades fiscales, sino necesidades de gasto. Nosotros le damos importancia a la necesidad de gasto, algo que no lo es para los alemanes, para los suizos, para los canadienses... El problema es que, mientras en Australia se calcula perfectamente por una comisión independiente cuánto cuesta prestar cada servicio en cada parte del país, en España se ha calculado a ojo de buen cubero y luego se ha dejado a la negociación política. De ahí que en el futuro debiera copiarse ese modelo de evaluación por una comisión independiente que analice los

argumentos de cada comunidad autónoma, que se desplace al territorio y vea cuál es el impacto que tienen la dispersión o el envejecimiento, por ejemplo, sobre la prestación de servicios.

No es que nuestro cálculo de necesidad de gasto sea un disparate porque que la población sea la variable más importante es lógico en la medida en que los servicios acaban siendo para las personas, y es lógico que Andalucía tenga más gasto que la Rioja. Pero más allá de eso hay otras variables que pesan mucho y que son muy importantes. Determinar cuánto, en qué medida, cuáles son las variables y cuáles son las ponderaciones, debiera ser labor de esa comisión y ahí tenemos bastante margen de mejora.

Está claro que cada comunidad autónoma tiene una variable que le interesa, pero habría que objetivar la discusión y no dejarlo todo al debate político que es obviamente imprescindible, pero al que hay que dar más cosas cocinadas. Si esa comisión ofreciera ya unos márgenes, los del error técnico, a los políticos, luego sería decisión de estos, pero muy objetivada.

Termina diciendo que Aragón no está mal en términos comparados, pero que todas tienen un problema de suficiencia que hay que atajar.

#### B) INTERVENCIÓN EN SU TURNO DE RESPUESTA A LAS CUESTIONES FORMULADAS POR LOS REPRESENTANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Acerca de los impuestos de sucesiones y patrimonio, recuerda el Informe Lagares de 2014, que admite el primero, pero con cambios, y es muy crítico con el segundo. Diferencia dos debates: el uno es si estos impuestos tienen sentido y han de existir; el otro es el de que, si existen, hay que poner límites para poner freno a la carrera a la baja que se está produciendo hoy en día donde la decisión de la Comunidad de Madrid sobre el impuesto de sucesiones está influyendo en otros territorios dada la movilidad del capital. El Sr. Lago Peñas considera personalmente que el impuesto de patrimonio se podría incluir en el IRPF y encajaría todo mucho mejor.

Sobre el IVA colegiado y la necesidad de unanimidad o no, afirma que, probablemente, haga falta una mayoría muy cualificada en esa decisión colegiada y que si, por ejemplo, una o dos comunidades autónomas no lo aceptan, siempre tendrán la posibilidad de rebajarles el IRPF a sus ciudadanos.

Acerca de la posibilidad de contar con un organismo independiente para calcular las necesidades de gasto, cree que es posible contar con él porque, en España, contamos con gente muy formada que podría formar parte de ese organismo. El problema es que habría que haberlo creado hace años para contar ahora con sus resultados porque el trabajo que tendría por delante dicho organismo es ímprobo.

Señala que cree que habrá de ponerse más dinero por parte de la Administración central en esta reforma del sistema de financiación, como ha sucedido siempre salvo en una ocasión.

Se refiere después a la posible reforma del Fondo de Compensación Interterritorial y a la posibilidad de que Aragón entrase en el mismo, sugiriendo la lectura de un libro editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, donde hacía una propuesta para la reforma de dicho Fondo.

Acerca de la tributación, señala que no podemos querer servicios públicos suecos pagando impuestos al 35% del PIB. No obstante, el problema del sistema fiscal cuando hablamos de que necesitamos más recursos no quiere decir siempre que necesitamos impuestos más elevados porque también hay mucho fraude fiscal. Habrá que rebajar algunos, habrá que elevar otros o crear nuevas figuras, habrá que reducir el fraude fiscal...

Gastamos en casi todo menos que la media de la Unión Europea, salvo en seguridad y orden, con lo cual lo primero es saber qué servicios queremos para aceptar después que habrá que pagarlos. No nos podemos permitir los servicios y las pensiones si no estamos dispuestos a tocar el sistema fiscal, la gestión fiscal y la tributación.

Sobre qué pasará con la metabolización de la deuda, se teme que sí se hará algo. Aunque, personalmente, dice no ser muy partidario de la condonación, cree, no obstante, que hay que buscar una estrategia de salida. Señala que, para una comunidad autónoma como Valencia, por ejemplo, es mucho más importante que el sistema de financiación le dé mil millones de euros más al año que que le condonen cinco mil o diez mil de una vez. Porque esos cinco mil o diez mil lo único en que lo va a notar es en la bajada de los tipos de interés. Están tan bajos que a lo mejor se ahorra sesenta millones o setenta, ochenta, noventa millones, al año.

Efectúa una reflexión general sobre que necesitamos tiempo y cultura federal para que los ciudadanos entiendan que hay un doble nivel y que a veces uno tiene el gorro de su comunidad autónoma y, a veces, debe ponerse el gorro de España. Así, por ejemplo, cuando se habla de inversión territorializada, hablamos de España. Y cuando hablamos de una política en infraestructuras, necesitamos una política de infraestructuras para el conjunto del territorio y habrá veces en que toque invertir más en un territorio y habrá ocasiones en que toque menos en otro, lo que le lleva a criticar algunos disparates que se han cometido en este país con las inversiones sin que nadie haya creado una una agencia independiente de evaluación de inversiones de infraestructuras a partir de determinado nivel de gasto, que se podría ampliar a cualquier programa de gasto de determinado nivel.

A propósito de la posibilidad de un convenio bilateral de Aragón con el Estado, señala que la bilateralidad no es propia de un país federal, sino más propia de lógicas confederales. Insiste en que podemos ser extraordinariamente federalistas, podemos defender el federalismo asimétrico y, al mismo tiempo, en los debates, tener una misión de altura y estar teniendo en cuenta el conjunto. Cuando se piensa en el modelo de financiación, a su juicio se debe pensar en el global.

##### 5. COMPARECENCIA DEL SR. DE LA FUENTE MORENO

La quinta comparecencia tuvo lugar en la sexta sesión de la Comisión especial de estudio celebrada el día 8 de mayo 2017 con la presencia del señor de la Fuente Moreno, como miembro, a propuesta del Estado, de la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica, para exponer su visión

acerca de la futura reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

##### A) INTERVENCIÓN INICIAL

Tras aclarar que el Gobierno central ha designado a cinco expertos en esa comisión y que él es uno más de los cinco, el Sr. De la Fuente Moreno matiza que su intervención tendrá lugar a título estrictamente personal, por lo que no hablará ni por el Gobierno de España ni por la Comisión.

Empieza afirmando que, aunque él va a ser muy crítico con el sistema de financiación español porque necesita ajustes y es muy mejorable, no es peor, y de hecho, es bastante mejor, que algunos sistemas de financiación de países federales, empezando por Alemania, por ejemplo.

Entrando en los problemas que tiene el sistema de financiación español de régimen común, señala que hay cinco o seis problemas fundamentales y, luego, una serie de problemas menores de carácter más técnico.

El primer problema, y es sustancial, es que el sistema no es comprensible por un ciudadano normal y es difícil que sea comprensible incluso por especialistas. Es decir, que es un sistema demasiado complicado y poco transparente para el ciudadano medio.

El segundo problema es un problema de equidad. El sistema que tenemos genera una distribución de la financiación o de la financiación por habitante ajustado que es demasiado desigual y muy arbitraria o aparentemente arbitraria al menos. Dicho de otro modo, que el sistema (sin incluir a las comunidades forales y mucho más si las incluimos) genera diferencias muy grandes entre unas comunidades y otras. Valencia es la comunidad peor financiada, está en un noventa y tres sobre cien, que sería la media de financiación por habitante ajustado en el territorio común y tenemos a La Rioja y Cantabria, en ciento veinte y pico y luego tendríamos a las forales en ciento ochenta, doscientos.

Tales diferencias se traducen en diferencias en la capacidad de prestación de servicios y, por lo tanto, contravienen la Constitución en cuanto prohíbe que el sistema autonómico genere privilegios económicos o sociales.

En tercer lugar, además de demasiado desigual, es una especial de lotería. Hay comunidades ricas bien tratadas y otras maltratadas, pobres bien tratadas y al revés. No hay un criterio claro, sino que, simplemente, por una combinación de factores, de accidentes históricos, capacidad de negociación, etc., unas comunidades salen bien y otras mal.

En cuarto término, hay un problema también grave de eficiencia, de incentivos. El sistema que tenemos tiene un déficit claro de autonomía de ingresos, las comunidades no tienen suficiente capacidad para modular al alza o a la baja sus ingresos.

Unido a ello, hay un problema de responsabilidad fiscal: las comunidades autónomas tienen la percepción de que pueden trasladar al Gobierno central una parte de sus costes y esto genera problemas grandes de incentivos. Para que un sistema descentralizado funcione, es importante que quien tiene que tomar las decisiones en política tenga en cuenta tanto los costes como los beneficios. Cuando eso se rompe y alguna administración es capaz de trasladar a la otra una parte de los costes políticos del gasto, entonces se generan resultados que

son poco eficientes. Y en el caso de las comunidades generalmente esto toma la forma de una tendencia a un exceso de gasto, pensando que, al final, lo va a pagar Madrid.

Otro problema importante es que el sistema no tiene un mecanismo razonable y sistemático para mantener un cierto equilibrio en el reparto de recursos entre las administraciones, entre el centro y las comunidades autónomas y tampoco tiene un mecanismo razonable para intentar ajustar el gasto a lo largo del ciclo.

Junto a esos grandes problemas, hay una serie de problemas técnicos menores en los que dice que no va a entrar.

Pasando a las soluciones para esos problemas que acaba de enumerar, respecto de la excesiva complicación y poca transparencia, tiene una solución evidente que es hacer un sistema sencillo, que siga unas reglas claras, y que esas reglas se cumplan y que no haya excepciones.

En segundo lugar, en cuanto a los problemas de equidad, algo habría que hacer con las comunidades forales para intentar que, a largo plazo, no haya esas diferencias tan brutales, pero, de momento, respecto de las de régimen común, habría que fijar criterios claros de reparto y aplicarlos para que saliera algo que sería mucho menos desigual y arbitrario que lo que hay ahora. Ahora bien, algo que es sencillo para los técnicos, cuando empiece la negociación política, ya veremos lo que sale.

En materia de déficit de responsabilidad fiscal y de autonomía de ingreso, habría que dar a las comunidades autónomas más instrumentos para poder tener más control sobre sus ingresos, sobre todo derivados de los impuestos indirectos. Por ejemplo, aunque la Comunidad Europea no permite que haya tipos diferenciados de IVA en una región y en otra, sí podría darse a las comunidades en su conjunto la facultad de subir o bajar un tramo del IVA, esta sería una vía. Habría que darles a las comunidades autónomas más responsabilidad sobre mecanismos de copago que, aparte de tener finalidad recaudatoria, son una herramienta importante de gestión.

Además, el Gobierno central tendría que lanzar el mensaje de que no va a rescatar. La ley siempre ha dicho que no se va a rescatar, pero nadie se lo ha creído nunca. De manera que el cambio seguramente pasa por una aplicación de la ley de estabilidad presupuestaria de forma automática, sin discrecionalidad.

Después hay dos mecanismos que no hay y que habría que incorporar al sistema. Uno es un mecanismo por mantener el equilibrio, si hace falta modificar el reparto de recursos entre una administración y otra. Esto se podría hacer, como se hace en otros países, por ejemplo en Alemania, a través del reparto del IVA. La parte del IVA que se queda cada uno, pues que esto se pueda ajustar en función de las necesidades que pueda haber periódicamente.

Y luego el otro mecanismo que habría que intentar incluir en el sistema es una especie de fondo de estabilización, es decir, darles a las comunidades autónomas una hucha, para que lo que guarden cuando la cosa va bien, se pueda sacar cuando la cosa va mal. Aquí hay también problemas técnicos con la Comisión Europea porque esta medida exigiría realmente un cambio en las reglas que se aplican para el cálculo del déficit a

efectos de los procedimientos de déficit excesivo. Pero, en principio la idea sería dotar al sistema de una especie de fondo de reserva que ayude a mantener el gasto, sobre todo en servicios más sensibles, cuando las cosas van mal, a base de ahorrar por anticipado cuando las cosas van bien.

No obstante, no se muestra muy optimista respecto a que de este proceso puede salir algo parecido a lo que él mismo y muchos técnicos piensan que sería bueno para el sistema. La lógica del proceso yo creo que se ha empezado al revés. Un acuerdo de base entre partidos seguramente no hubiera sido muy difícil. Pero un acuerdo de entrada entre comunidades es muy difícil. La comisión con veinte y pico personas, quince de ellos con banderas de comunidades autónomas, es muy difícil de manejar. Y muchos de esos técnicos tienen que defender cosas que cuando las pones todas juntas, hacen difícil que se pueda llegar a un consenso razonable.

#### B) INTERVENCIÓN EN SU TURNO DE RESPUESTA A LAS CUESTIONES FORMULADAS POR LOS REPRESENTANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Considera que la actual fórmula de reparto por población ajustada es muy razonable, pero que el problema es que el reparto final del sistema no se parece nada al reparto por población ajustada. Además, la ley dice que esa fórmula se aplica a los servicios básicos, pero luego también se aplica para repartir el fondo de competitividad, por ejemplo, y, además, las ponderaciones que hay en la fórmula de población ajustada no tendrían sentido si se refiriera solo a servicios básicos. En la práctica, de forma encubierta, el índice de población ajustada recoge todas las necesidades de gasto y el problema es que el reparto no refleja ese indicador.

A propósito del fondo de estabilización, señala que hay diversas opiniones y así, mientras el Sr. De la Fuente Moreno dice ser partidario de que hubiera uno por comunidad, otros señalan preferible que hubiese uno para todos. O sea que ahí, hay división de opiniones.

Respecto de los impuestos de patrimonio y sucesiones, señala que no debieron descentralizarse porque, aunque la competencia fiscal, en general, es buena, no lo es tratándose de impuestos sobre una base tan móvil, lo que genera una espiral que lleva a la desaparición de los impuestos. Y así como cree que patrimonio está muy mal diseñado y podría desaparecer, considera que el impuesto de sucesiones cumple una función y que, para que no desaparezca en esa competencia entre comunidades, habría que poner algún tope mínimo al impuesto para que las comunidades puedan jugar con él, o incluso topes máximos. No obstante, cree que habría que modernizar el impuesto de sucesiones ya que la ley data de los años ochenta.

A propósito de las diferencias existentes con las comunidades forales, el Sr. De la Fuente Moreno señala que el sistema foral en sí mismo es un sistema muy extraño, que no existe en ningún sitio del mundo porque España es el único sistema en el que el Gobierno central no puede poner impuestos en una parte de su territorio. Si se acepta como una anomalía histórica, limitada a una parte del territorio, se puede convivir con él señalando que el problema no es el cupo en sí, sino que el cálculo que se hace del cupo o de la aportación

navarra no se parece en nada a lo que la ley dice que hay que hacer. Si ese cálculo se hiciera bien, el problema sería mucho menor. Porque las forales en vez de estar en ciento ochenta o doscientos y pico, estarían en ciento quince o ciento veinte. Y entonces, ya estarían dentro del rango de lo que son las comunidades de régimen común y en los niveles de desigualdad que ya existen entre estas. O sea que la cuestión con las forales no es quitar el sistema foral, sino ir progresivamente adecuando el cálculo del cupo y la aportación a lo que ya dice la ley. El problema, mientras tanto, es que todas las comunidades del régimen común con un nivel alto de renta quieren lo mismo que las forales.

Sobre la cuestión de la deuda, dice no ser partidario de perdonar nada a nadie. Si ya tenemos problemas de incentivos grandes porque la experiencia les dice a los gobiernos autonómicos que, a posteriori los van a rescatar, si lo volvemos a hacer y, además retroactivamente y además con el orden de magnitud de las cifras de deuda que tenemos ahora, el problema será incurable a perpetuidad. Nadie en ese caso tendrá ningún incentivo para cumplir nada, porque se habría demostrado que luego te lo perdonan. Es decir, muestra su rechazo a cualquier condonación, total o parcial, de la deuda y del FLA.

Respecto de la cuestión de si Aragón debiera acceder al Fondo de Compensación Interterritorial, el Sr. De la Fuente Moreno dice que no accede porque, aunque esté despoblada, es una comunidad con un nivel de rentas alto y que el FCI es un elemento redistributivo para ayudar al desarrollo de las regiones pobres. Piensa que la reivindicación ha de ser que el sistema tenga sentido y sea equitativo y que si la queja es que Aragón no entra en el FCI, no habría que sentirse muy mal porque, si uno no entra, es porque es rico.

Afirma que todas las comunidades autónomas se sienten maltratadas y piden más dinero, pero que es muy difícil pensar que todas tengan razón a la vez. Considera que para hacer eso de repartir de una forma razonable entre todos, habría que haber empezado no por las comunidades sino por los partidos. Los partidos, por obligación, los partidos nacionales, tienen que acomodar en su seno los intereses de todos, de las regiones, etc. Dice que es más fácil poner de acuerdo a tres señores que están pensando en términos de lo que es bueno para el conjunto del país que no poner de acuerdo a quince o diecisiete señores que, cada uno, por obligación, lo único que le importa es lo que se va a llevar a su casa. De todas formas, apunta que España es un país federal que lleva menos de una generación de ejercicio como país federal. Otros países llevan muchas generaciones trabajando en un contexto federal y eso genera una cultura y una forma de ver las cosas que facilita el funcionamiento del sistema. Pero eso es algo que se aprende.

A propósito de si sería necesario saber previamente cuánto cuestan los servicios, dice que es imposible, que no sabemos cuánto cuestan los servicios porque, primero, tendríamos que ponernos de acuerdo en el nivel específico de cada prestación que queremos dar. Y después habría que intentar medir. Así pues, no es una cuestión técnica, saber cuánto cuestan las competencias de cada uno y luego repartir lo que hay de manera que todos puedan cumplir con sus competencias. Es una cuestión política de cuánto, como sociedad,

queremos gastar en ciertas cosas sabiendo que lo tenemos que pagar con impuestos. Entonces, pues al final, esto es, necesariamente, un tira y afloja entre administraciones, un tira y afloja entre partidos, un tira y afloja entre ciudadanos como contribuyentes y ciudadanos como beneficiarios de los servicios. No es algo que tenga una solución técnica que se pueda diseñar desde arriba. Lo importante es que cada administración tenga las herramientas, para pedirles a sus ciudadanos el dinero que necesita para prestar los servicios que ellos quieren. Las comunidades no tienen derecho a que el Estado suba sus impuestos y luego les regale el dinero. A lo que tienen derecho es: primero, a tener instrumentos suficientes para pedirles dinero a sus ciudadanos y ahí hay un margen de mejora respecto al actual sistema de financiación (como, por ejemplo, con una actuación colegiada sobre el IVA y los especiales) y, segundo, a que los fondos centrales sirvan para nivelar para que las regiones que tienen menos recursos puedan ofrecer servicios similares a las que tienen más recursos. Pero no a que Madrid tenga que pagar, necesariamente, todas las facturas porque entonces no hay ningún incentivo a gastar menos. Si es verdad que las comunidades autónomas necesitan más recursos para prestar los servicios que les corresponden, han de pagar un coste político por ello.

Se refiere también a los detalles de una propuesta específica que incluyó en uno de sus artículos doctrinales para la modificación del sistema de financiación, en la que, entre otros detalles, sugería una subida de la ponderación de la población protegida equivalente del treinta y ocho al cuarenta y siete por ciento. Puesto que ya hay un tramo que, de alguna forma, recoge las necesidades sanitarias; un tramo que recoge las educativas; otro que recoge las sociales, y otro que recoge el resto, señala que, en vez de fijar arbitrariamente las ponderaciones de los tramos, parece razonable, como se hace en otros países, que esos pesos reflejen la realidad del gasto de las comunidades autónomas. En definitiva, que lo que él planteaba era una forma de objetivar lo que ahora está puesto a voleo.

Considera que la población protegida equivalente a efectos de sanidad es un indicador que recoge bastante bien lo que son las necesidades de gasto sanitario, teniendo en cuenta que esto cambia con la edad de una forma sistemática. Por otro lado, es un indicador que habría que revisar cada cierto tiempo porque los patrones de gasto van cambiando, pero el diseño del indicador de ponderar a la población por edad, es el correcto a efectos de sanidad.

Sin embargo, a efectos de educación, el indicador que tenemos es un poco raro porque es la población de cero a dieciséis años siendo que los más pequeños no están en el cole y que hay muchos de más de dieciséis que siguen estudiando. La propuesta es adaptarlo revisando tanto la edad por abajo como por arriba de forma que recoja mejor la población que realmente está usando el servicio.

En temas sociales, también habría que revisar porque tenemos un indicador que es la población mayor de sesenta y cinco años, cuando, dentro de esa población, es muy distinto el tramo de sesenta y cinco a setenta y cinco, que de setenta y cinco en adelante. El grado de minusvalías es mucho mayor en un caso que en el otro, por ejemplo. Además, protección social no

es solo dependencia, con lo cual habría que meter otro indicador que recoja las necesidades, por ejemplo, de la gente que está en riesgo de pobreza y exclusión social.

En cuanto a servicios generales, parece que lo más lógico es la población. Y luego está el tema de las correcciones por variables geográficas, la insularidad, la dispersión, la extensión territorial...

A propósito de los pesos de esas variables, no hay evidencia empírica para asegurar que tuvieran que ser muy distintos de los que se están utilizando ahora con lo que, si no hay evidencia clara para cambiarlo en una dirección u otra, cree que lo mejor es dejarlo como está.

No obstante, dice que la propuesta que va a llevar a la comisión es que no se fijen, exactamente, esos porcentajes, sino horquillas que dejen margen para la negociación política. Considera que las comunidades autónomas deberían razonar sus pretensiones con números, con una contabilidad bien hecha que demuestre que, efectivamente, los costes ligados a cierto tipo de factores, son unos u otros.

A propósito de los mecanismos de disciplina incluidos en la ley de estabilidad presupuestaria, cree que son suficientes, pero que el problema es que no siempre se han aplicado con el automatismo que la propia ley prevé con lo cual se ha generado un problema de reputación. Si el Estado no se crea esa reputación, seguirá pasando lo que siempre ha pasado y que no se ponga freno al deseo de gasto.

En cuanto a la hucha o fondo de estabilización, dice que es discutible, pero que él cree que es mejor que sea individual para evitar problemas de incentivos. Si hay uno común, está la tentación de vivir a cuenta del otro. Sin embargo, cuando eres tú el que ahorra y luego gasta de lo que ha ahorrado antes, es tu dinero y, por lo tanto, lo tratas con más cuidado.

## 6. COMPARECENCIA DEL SR. LÓPEZ CASASNOVAS

La sexta comparecencia tuvo lugar en la séptima sesión de la Comisión especial de estudio celebrada el día 23 de mayo de 2017 con la presencia del señor López Casasnovas, como representante de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica, al objeto de ofrecer sus aportaciones sobre el nuevo modelo de financiación a debate.

### A) INTERVENCIÓN INICIAL

El Sr. López Casasnovas empieza señalando que sorprendió a todos que la constitución de la comisión de expertos no tradujera exactamente lo que había sido el acuerdo de la Conferencia de presidentes. Afirma que incluso fue sorpresa para los propios representantes del gobierno central que se dieron cuenta que había una ponencia como algo distinto a la comisión, y que, entre los leit motiv para constituir la comisión de expertos, no estaba el elemento de otorgar la suficiencia financiera a nuestro Estado de bienestar, que sí estaba en la declaración de la Conferencia de presidentes.

Así pues, subraya que se vieron abocados a decidir qué hacían con una situación en la que, por un lado, había una comisión de expertos en la que había cinco representantes del Estado, un representante de cada

comunidad autónoma e incluso uno de las ciudades de Ceuta y Melilla y, por otro, una comisión en que cuatro representantes iban en nombre del Estado y tres debían ser representantes elegidos entre comunidades autónomas porque era impensable, con la diversidad observada entre los representantes autonómicos, que esos tres pudiesen representar los intereses conjuntos, si es que, para empezar, se puede hablar de interés conjunto en este caso.

Destaca, por ello, que el día antes de que se constituyera la comisión, publicó un largo artículo en El País donde criticaba esa configuración de la comisión y que un problema de Estado, de la magnitud que tiene un acuerdo de financiación autonómica, se basase en representantes nombrados por comunidades autónomas donde las ciudades autónomas tenían la misma representación que muchos estados europeos, como, por ejemplo, Andalucía. Y también por la idea de que cada representante se ve obligado a defender los intereses de su pequeño jardín, rindiendo cuentas a quien le ha nombrado. A su juicio, el problema de Estado se arregla con una comisión de expertos, si se quiere, pero sin representar directamente los intereses de cada una de las comunidades, sin que los expertos tengan que sentirse anclados a lo que sean las expectativas que los territorios que representan tienen de su labor.

Algunos de los representantes que han sido nombrados, por ejemplo, han ocupado cargos públicos, de manera que, de algún modo, digan lo que digan, siempre se hace una segunda lectura de que lo dicen en función de su conocido posicionamiento político. Aclara que lo único que puede decir es que él no forma parte de ese elenco de la comisión y que no recibe instrucciones del Gobierno balear.

Entrando al fondo del asunto, señala que su preocupación es «reencajar» la diversidad de comunidades autónomas en un puzle muy complicado, que es el de la financiación autonómica para que todas ellas puedan sentirse cómodas, atendida la diferencia que crea la existencia de los regímenes forales. Sugiere, por tanto, dos posibilidades y que cada comunidad elija la que quiera: la vía de la necesidad fiscal y la vía de la capacidad fiscal.

La vía de la necesidad fiscal, que es la actual, es la basada en una potestad tributaria única (no compartida), en manos del Estado, a tenor de la cual, fiscalmente, no hay isleños, no hay baleáricos, por ejemplo, sino que hay españoles que viven en Baleares. En términos de ingresos fiscales estamos lejos de los cánones del federalismo fiscal moderno.

Aunque el federalismo como concepto político es un concepto bastante prostituido y cada cual interpreta el federalismo de un cierto modo, la palabra federado viene de *foedus*, que quiere decir pacto. En el federalismo fiscal, los impuestos que pagan los ciudadanos son también en todo o en parte de las instituciones que representan estos ciudadanos en el territorio. Por lo tanto, es un pacto federal, que quiere decir que se comparten ingresos.

Sin embargo, lo que tenemos ahora en España no es un compartimiento de ingresos, sino que es el Estado el que lo recauda todo y luego lo transfiere y, en esta transferencia, el criterio predominante es el de necesidad fiscal. El Estado tiene la financiación, la recauda-

ción, y en esa vía de necesidades fiscales, casi todo el mundo puede esgrimir alguna cosa que, medida adecuadamente y ponderada de acuerdo con cualquier criterio ad hoc, le dé un resultado muy favorable. En la situación actual, el Sr. López Casanovas considera que la vía de la necesidad fiscal es una vía agotada, que provoca una discusión sin fin de qué variables recogen mejor la necesidad de gasto, cómo la aproximamos empíricamente, quién la define, cómo se pondera y cómo evoluciona en el tiempo.

Porque claro cualquier variable que se tome evoluciona en el tiempo y ya no digamos si entramos no en un global de población ponderada, sino que vamos a ponderaciones específicas, una ponderación de necesidad para gasto sanitario, otra para el gasto de dependencia, otro para el resto de servicios. Provoca una discusión sin fin entre los técnicos y, además, al final, exige una decisión política por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Entonces, como comisión de experto no se añade nada de valor a una cosa que acabará siendo un puro debate político.

Es por ello que reclama un sistema con dos vías de financiación, una basada en la necesidad, para las comunidades autónomas que no quieran más responsabilidad fiscal, sino que quieran simplemente hacer valer sus derechos frente a la recaudación que haga el Estado, y otra vía que él llama de capacidad fiscal, que tenga mucho más que ver con la recaudación que se genera a partir de los recursos propios de cada comunidad. Esto no quiere decir que no fuera a haber nivelación, pues la responsabilidad fiscal de cada comunidad autónoma la tendría que completar el Estado con nivelación vertical, que no horizontal.

Aquellas comunidades autónomas que aceptasen la vía de la capacidad fiscal, tendrían una cesta de impuestos propia respecto de los que decidirían casi todo, incluida una parte muy importante, más importante que la actual, del IRPF, IVA fase minorista, especiales, etcétera.

Y el Estado tendrá sus impuestos, el de sociedades, el IVA en general, y aquellos que tienen lógica por unidad de mercado que estén en manos de uno solo.

Eso quiere decir que se pondría más el foco de atención en la imposición sobre la renta de las personas físicas, que es la única que realmente permite visualizar la responsabilidad fiscal.

Se muestra crítico con la propuesta que se ha filtrado ya de un IVA colegial, que tendría que ser decidido por todas las comunidades autónomas por consenso, teniendo al País Vasco y Navarra fuera del sistema de régimen común. Señala que, primero, el consenso no existirá nunca porque, afortunadamente, las comunidades autónomas tienen percepciones diferentes del ejercicio de su autonomía fiscal y alguna no querrá subir el IVA, y segundo porque, aunque dicho consenso existiese, no cree que fuese apropiado porque el IVA, precisamente por unidad de mercado y por armonización fiscal, no debiera de permitir esas diferencias. En cambio, en el IRPF, la gente lo visualiza, sabe lo que es un recargo y se podría ahondar muchísimo más en que los ingresos dependieran en mayor medida de las rentas que se generan en el territorio.

Por su parte, el Estado mantendría su recaudación por el impuesto de sociedades, buena parte de los impuestos especiales y el IVA en su grueso (fuera de la

fase minorista), ingresos con los cuales debería hacer nivelación vertical, que rompa con el actual esquema de nivelación horizontal, que quita de unos para a otros mientras el Estado se queda en la retaguardia viendo cómo se pelean las comunidades entre sí.

Dice, no obstante, que su propuesta de la vía de la capacidad fiscal como solución al problema de financiación, en el mejor de los casos, cree que se quedará en un anexo si se lo permite la comisión de expertos. Anuncia que muchas de las cosas que se están proponiendo y aprobando en dicha comisión son sólo de necesidad fiscal y que cuentan ya con votos particulares, no sólo suyos, sino de otros expertos, porque cree que ese no es efectivamente el camino para reencajar lo que ahora es un País Vasco y Navarra que tienen toda la capacidad fiscal del mundo y cero nivelación, mientras otras comunidades, como la de Baleares, la de Madrid o la de Cataluña (en este caso si quisieran dar marcha atrás) tienen toda la nivelación del mundo y una capacidad fiscal pobrísima.

La convergencia de esas diferencias, si se abriera la vía de la capacidad fiscal, sería posible. Por el contrario, todas esas aspiraciones de autogobierno por la vía de una necesidad fiscal tan cerrada, tan impropia de un federalismo fiscal efectivo, cree que no va a resolver los problemas de encaje que necesita en estos momentos el Estado español.

A su vez, defiende que esas dos vías serían abiertas, que nadie está condenado a estar en una vía o en otra, sino que podría elegir, sabiendo que la capacidad fiscal es más incómoda porque, cuando cae la financiación, no se tiene dónde llamar.

## B) INTERVENCIÓN EN SU TURNO DE RESPUESTA A LAS CUESTIONES FORMULADAS POR LOS REPRESENTANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

El Sr. López Casanovas insiste en que el instrumento es la capacidad normativa, que la capacidad normativa tiene que ser amplia y que capacidad normativa no es pedir un consenso en un IVA colegial, sino que es poder decidir un recargo, poder decidir una deducción por maternidad y que, normalmente, esa capacidad normativa se ejerce sobre la renta, no sobre el consumo. Señala que el impuesto de sociedades acabará siendo un impuesto europeo, que tiene toda la lógica del mundo que el IVA sea el gran impuesto estatal y que el IRPF debería ser más un impuesto local, como lo es en Estados Unidos. Frente a quienes consideran que el IRPF, en tanto instrumento de redistribución, no puede estar en manos de las comunidades autónomas, el Sr. López Casanovas afirma que la redistribución en España viene por el lado del gasto, no viene por el lado de los ingresos, con lo cual el IRPF es el impuesto destinado a estar más cercano a la responsabilidad fiscal de ciudadanos y de las instituciones que lo representan.

Precisamente la idea de las dos vías cree que permitiría reconducir lo que ahora está pasando en las comunidades forales, refiriéndose a que el último acuerdo sobre el cupo ha sorprendido y enfadado a todos, pues nos aleja en lugar de aproximarnos. Técnicamente, se puede responder que la comisión de expertos era sólo para las de régimen común, efectivamente, pero todo lo que se hace en régimen común, incluso el que califica como disparate del IVA colegial, tiene efectos en el País Vasco. Porque si no hay consenso en el País Vasco

en el IVA colegial, se les está dando una oportunidad más de centrifugar consumo a favor de su territorio. Por tanto, dice que es pesimista sobre el futuro de la comisión de expertos.

A propósito de la posición de Aragón con el actual sistema de financiación, señala que, guste o no, está por encima de la media de la renta per cápita y tiene una financiación que no está por debajo, sino que está un 18% por encima, con lo cual está bien tratada. Por ello, considera que, si no hay un fondo de suficiencia que salve el *statu quo* de cada comunidad, no se le ocurre qué se puede ponderar que beneficie a Aragón porque la dispersión o la población envejecida, el límite de este cálculo que Ángel de la Fuente lo tiene muy bien estudiado, no da para mantener un 18% de sobrefinanciación. Sobrefinanciación es una palabra fea para referirse en realidad a una financiación por encima de la media.

Acerca de si el Estado acabará poniendo más dinero sobre la mesa, señala que cada acuerdo de financiación anterior ha costado entre nueve y doce mil millones. Y que intuye que lo que ahora puede pasar es que el Estado ponga cinco o seis mil millones y los otros seis mil millones los dé por condonación de deuda, que, a su juicio, no sería más que el truco del almendruco en la medida en que el Estado lo único que estaría entonces es comprando tiempo porque cuando suban los tipos de interés, habrá más necesidad de gasto a cubrir. Señala que el Gobierno está, de algún modo, flirteando con la condonación de la deuda.

Sobre la cantidad a poner sobre la mesa, describe que hay dos posiciones que proceden de una literatura científica que se conoce muy bien. Hay un grupo de gente, sobre todo que proceden del IVIE, del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (no en vano, el Sr. Pérez, representante de la Comunidad Valenciana en la comisión de expertos, es el catedrático director del IVIE) que consideran que, para que algunas comunidades autónomas como Valencia puedan recuperar posiciones, debe ponerse muchísimo dinero más sobre la mesa y que, de ese muchísimo, ellos se apropien de la mayor parte posible. En concreto, ellos sacan la cifra comparando el gasto con la media de la OCDE. Entonces hacen el cálculo de lo que España gasta y de lo que debiera de gastar si fuese la media de la OCDE y esto da el *gap*, que el IVIE estima en veinticinco mil millones que habría que poner para la financiación autonómica.

Y la segunda vía de cálculo dice que es aún más curiosa y señala que procede de Antonio Zabalza, el que fuera Secretario de Estado de Hacienda con el Gobierno socialista. Según ese cálculo, si antes de la crisis hubiéramos puesto las necesidades y estas hubieran crecido, no con acuerdo a los ingresos tributarios del Estado, sino a la que ha sido la dinámica de la población, se pregunta cuánto dinero se tendría que haber puesto más en el sistema. Multiplica el diferencial que son veinte y pico mil millones cada año, por seis años y así salen los ciento veinte mil, que coincide con la cifra de la deuda. Por tanto, da un argumento de condonación de la deuda por esta vía, diciendo que faltan veinte mil millones cada año.

En un sistema de necesidad fiscal, se reparte a las comunidades autónomas lo que recauda el Estado. Si al Estado le cae la recaudación con la crisis, no se

puede pretender que la cantidad de las comunidades autónomas siga como antes de la crisis.

Cree que en la actualidad una comunidad autónoma tiene que decidir si tiene vocación de autogobierno para jugársela, para sentirse mayor de edad y no depender del padre patrón que le discute de su necesidad, tiene que saber con qué cuenta, saber las reglas de juego y que donde no llega su capacidad fiscal llegará una nivelación vertical que le daría el Estado de sus recursos, no una nivelación horizontal, que quite a los demás de sus propios recursos.

Finalmente, hace unas apreciaciones en temas fiscales para señalar que el impuesto sobre el patrimonio es doble imposición por lo que sería partidario de abolirlo aunque se mantengan un tiempo de modo extraordinario. Sin embargo, señala que sucesiones no es doble imposición. El que hereda no ha pagado por ello. El impuesto de sucesiones, el impuesto sobre la muerte que dicen los más acérrimos contrarios, es un impuesto antiliberal. El liberalismo exige que, por meritocracia, haya impuesto de sucesiones. Otra cosa es cuán lejos se quiera ir en sucesiones, mostrándose él partidario de la autonomía tributaria y de que cada cual decida cuánto se puede alejar de la media, para hacer sus pequeñas competencias fiscales.

Y en el tema de responsabilidad fiscal —que es la última parte de imposición—, todo lo que no esté ligado al IRPF, considera que es un mal sucedáneo. Nos hablan de IVA colegial y de copagos, pero un IVA colegial que se tenga que decidir por consenso hay comunidades autónomas que no lo van a favorecer. Prefieren bajar, no subir impuestos, por ideología. Por lo tanto, consenso en IVA colegial augura que no lo habrá.

Finaliza señalando que algo habría que hacer con la reconducción de las deudas actuales de las comunidades autónomas porque por responsabilidad fiscal se quiere que retornen a los mercados en los que no es posible entrar con las deudas tan elevadas que tienen algunas. En tal sentido, señala que si se ponen los FLAs en una columna y se pone el exceso de financiación sobre la media en la otra, hay una correlación perfecta. Los que tienen mejor financiación, tienen menos FLA. Y esto dice que es objetivísimo, guste o no guste.

## 7. COMPARECENCIA DEL SR. CUENCA GARCÍA

La séptima comparecencia tuvo lugar en la octava sesión de la Comisión especial de estudio celebrada el día 5 junio 2017 con la presencia del señor Cuenca García, representante de la Comunidad Autónoma en el grupo de expertos para abordar las bases del futuro modelo de financiación autonómica, al objeto de poner al día a esta Comisión de las novedades que estime oportunas sobre el modelo de financiación a debate desde su última presencia ante estas Cortes.

### A) INTERVENCIÓN INICIAL

El Sr. Cuenca García señala que vuelve a comparecer ante esta comisión de estudio por segunda vez para explicar los trabajos que se han llevado a cabo en la Comisión de expertos cuando, aproximadamente, ha transcurrido la mitad del plazo que se les concedió (hasta el 10 de agosto) para entregar su informe. Destaca que llevan doce reuniones en ponencia y en plenario de la Comisión, que vienen a durar unas siete horas cada una.

Dice va a describir brevemente los acuerdos más relevantes a los que ya han llegado y que es razonable pensar que estarán en el informe final de la Comisión. Y, en segundo lugar, los puntos donde han tenido diferencias.

En cuanto a los acuerdos, en el informe se va a proponer aumentar la autonomía y la corresponsabilidad de las comunidades autónomas. Es decir, se considera necesario dotar a las comunidades autónomas de mejores instrumentos recaudatorios. Aquí, se proponen dos grandes mejoras: la primera es el llamado IVA colegiado. Se va a proponer que, si las comunidades autónomas se encuentran en un momento de dificultad o insuficiencia financiera común, puedan proponer una subida de su parte del IVA, reforzando así su autonomía colegiada. En este momento, el IVA está distribuido al cincuenta por ciento entre el Estado y las comunidades autónomas, pero, con la ley vigente, cuando el Estado sube el IVA, se queda con toda la recaudación adicional.

El otro gran acuerdo relevante que se ha alcanzado en materia de autonomía es proponer una profunda reforma del impuesto sobre sucesiones y donaciones, en el sentido propuesto por la Comisión Lagares. No se ha entrado en el detalle de cómo debería ser el nuevo impuesto de Sucesiones y Donaciones, sino que se remiten al informe de la Comisión para la reforma fiscal de 2014, popularmente conocido como «Informe Lagares». Junto a esta reforma que consideran imprescindible, estiman que las comunidades autónomas sólo deberían tener capacidad de modificar los tipos y las deducciones, de manera que se va a proponer que, en toda España, incluidos los territorios forales, haya un mínimo común de tributación en sucesiones y donaciones.

También han propuesto que se estudie el impuesto de patrimonio. Actualizar, ampliar la base imponible etc, del impuesto de patrimonio y dejar a las comunidades autónomas limitada su capacidad como hasta ahora al tipo de gravamen, la escala la gravamen y las deducciones. No obstante, se ha acordado también que el impuesto del patrimonio no sea un impuesto obligatorio, sino que cada comunidad autónoma pueda decidir si existe o no, si se aplica o no. En definitiva, se convertiría en un impuesto «potestativo».

Pasando a los aspectos en que no hay acuerdo entre los expertos de la Comisión, el Sr. Cuenca García señala dos grandes temas de discrepancia: la insuficiencia vertical y el sistema de reparto de los recursos entre las comunidades autónomas.

Comenzando por el primer tema de discrepancia, la insuficiencia vertical, la diferencia se produce porque los expertos designados por el Estado se niegan a reconocer que la reforma del sistema de financiación requiere que haya más recursos en el sistema, mientras la mayor parte de los expertos designados por las comunidades autónomas creen que es necesario que haya más recursos en el sistema. Señala que hay tres razones para que los representantes autonómicos estén demandando que se aporten más recursos en el sistema. Primero, porque en el diagnóstico que se ha hecho del sistema de financiación que está en vigor desde 2009, se ha constatado que el Estado, el Gobierno central, durante todo el período, ha dispuesto de mejores instrumentos fiscales y de un mayor margen de

endeudamiento, lo que le ha permitido hacer menos recortes que las comunidades autónomas. Así, la mayor parte de la consolidación fiscal se ha producido en las comunidades autónomas. Cree que, al final, pese a las diferencias, se va a reconocer en el informe final, aunque con muchos matices y con otras muchas cifras que han insistido en situar los expertos designados por el Estado, la constatación de que ha habido un problema de insuficiencia en el sistema de financiación todavía en vigor desde 2009.

La segunda razón para que haya discrepancias sobre el tema de la insuficiencia vertical es el propio encargo que se hizo a la comisión de expertos. El acuerdo de la conferencia de presidentes decía que la Comisión debía estudiar la sostenibilidad del estado de bienestar y el sistema de financiación autonómica, es decir, la conexión que hay entre el sistema de financiación autonómica y la sostenibilidad del estado de bienestar.

Aquí la reflexión que se ha tratado de introducir y que todavía no está del todo cerrada es que, en España, tenemos un conjunto de servicios propios del estado bienestar (las pensiones, el desempleo, la sanidad, la educación, la protección social...) y que estos servicios deben tener una consideración prioritaria en los gastos públicos, independientemente de cuál sea la administración que los preste. Por lo tanto, debería analizarse si el conjunto de los recursos que se recaudan por todas las administraciones es suficiente para prestar esos servicios. Igualmente, en el caso en que haya que decidir aumentar los gastos públicos en servicios del estado de bienestar, se reclama que pueda hacerse de una manera equitativa, independientemente de quién sea el responsable de las pensiones, de la educación o de la sanidad.

La tercera razón por la que surgen discrepancias entre los representantes del Estado y de las comunidades autónomas sobre la suficiencia de los recursos tiene que ver con que, en el diagnóstico que se hace del sistema actual, se reconoce que la financiación no ha sido igual para todas las comunidades autónomas de régimen común y que, por tanto, el nuevo sistema que se apruebe deberá corregir las desigualdades entre las comunidades autónomas. Sin embargo, los expertos designados por el Estado pretenden que se corrijan las desigualdades quitando a unas para dar a otras, mientras los representantes de las comunidades autónomas exigen que haya más dinero en el sistema, que pagarán los ciudadanos por una u otra vía.

Señala la irritación que sintió cuando, en medio de las discusiones en la comisión de expertos sobre estos temas, el Gobierno, para asegurarse el apoyo a los presupuestos del Estado para 2017 acordó con Canarias modificar la Ley 22/2009 para darle más dinero al archipiélago y con el País Vasco.

Efectúa dos matizaciones, diciendo que, primero, no están diciendo que el Estado debe dar más dinero a las comunidades autónomas, sino que la reforma del sistema de financiación autonómica requiere una reforma fiscal amplia, que beneficie a las comunidades autónomas también. Y segunda puntualización, su intuición es que la oposición que se observa en los expertos designados por el Estado a reconocer que hay una insuficiencia estructural en el sistema de financiación autonómica no es la posición política del Gobierno de la Nación.

Pasa así ya al segundo tema del desencuentro en la comisión de expertos, que ha tenido lugar cuando se ha puesto sobre la mesa de la Comisión un sistema detallado de reparto de los recursos entre las comunidades autónomas. Y aquí distingue dos facetas. Para repartir dinero entre las comunidades autónomas hay que utilizar un indicador de necesidades. Y luego hay un sistema de reparto propiamente dicho.

Comenzando por los indicadores de necesidades, dice que se trata de introducir mejoras de detalle en los indicadores actuales para sanidad, educación, servicios sociales..., como, por ejemplo, en educación, proponer que para repartir recursos educativos, en lugar de utilizar la población de cero a dieciséis años como se hace ahora, se utilice la de cero a dieciocho años, lo cual es más razonable dada la alta tasa de escolarización. Eso sí, aclara que la Comisión de expertos no ha simulado los efectos de estas mejoras, que no han entrado en el detalle de cuáles son las cifras, sino han hecho recomendaciones teóricas generales sobre mejoras que se pueden introducir.

Cree que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene que estar especialmente atenta a los cambios que se introduzcan en los indicadores de necesidades aunque no parece que, por esa vía, Aragón vaya a salir perjudicada porque se esperan cambios marginales. No obstante, insiste en que habrá que estar muy atentos porque algunos pretenden que el indicador de necesidades se aplique a todos los gastos cuando su propuesta es distinguir los servicios públicos fundamentales del resto de funciones, para las cuales sugiere un indicador sintético de todo (indicador para otros servicios). Para esos otros servicios, los representantes del Estado sugerían repartirlo por población, a lo que el Sr. Cuenca García dice que se opuso porque servicios como los medioambientales o los que tienen que ver con el territorio, por ejemplo, no pueden depender de la población o, al menos, no más de un 65%. Señala que él propuso que la población fuera como máximo el 65% en esos otros servicios, pero afirma que salió derrotado.

Pasando al sistema de reparto propiamente dicho que hay en estudio sobre la mesa de la comisión de expertos, dice que se pretende simplificar el sistema actual pasando de cuatro fondos a tres aunque afirma que hoy mismo le ha llegado un documento de propuesta de creación de un cuarto fondo.

El primer fondo resulta de todo el IVA autonómico, todos los impuestos especiales autonómicos y una parte del IRPF y de los que llamamos tributos cedidos tradicionales (una parte que está por determinar y que se determinará políticamente) y este fondo se repartiría por población ajustada entre todas las comunidades autónomas.

En segundo término, aparece otro fondo que se llama de nivelación que trata de igualar a todas las comunidades autónomas en la medida en que se pueda.

Y luego, el tercer fondo, complementario, para competencias no homogéneas.

Profundizando un poco más sobre el fondo de nivelación, significa que, si hay recursos suficientes, se puede dejar a todas las comunidades autónomas igual por habitante ajustado. O bien, si no se llega a dejarlas a todas igual, se las deja con diferencias que son proporcionales al PIB, de manera que la mejor financiada

sería Madrid, la segunda mejor, Baleares, la tercera, Cataluña. Probablemente, Aragón estaría la quinta o la sexta.

Considera que la propuesta sobre este fondo de nivelación es inaceptable y subraya que se han opuesto a él tanto Aragón como otras comunidades autónomas.

Afirma que hay que enmendar esta propuesta por dos motivos. En primer lugar porque, tal como está, esta propuesta lo que hace es que las comunidades autónomas que ahora aparentemente están mejor financiadas transfieren parte de sus recursos a las comunidades autónomas peor financiadas. En la simulación que el Sr. Cuenca García ha hecho con las cifras disponibles de 2014, ese nuevo fondo daría ocho comunidades autónomas perdedoras, entre otras Aragón, y siete ganadoras (a las que aquellas ocho transferirían unos dos mil quinientos millones de euros), aunque en dicha simulación no se ha tenido en cuenta el favor que se le ha hecho ya a Canarias en la disposición final decimosexta de la ley de presupuestos de este año. Aragón, en el peor de los casos, perdería trescientos millones de euros y, en el mejor, doscientos setenta.

A juicio del Sr. Cuenca García, esto no es que sea políticamente inaceptable, sino que incluso es técnicamente inaceptable. ¿Por qué es técnicamente inaceptable? Porque los expertos no han identificado a ninguna comunidad autónoma a la que le sobre dinero, más que a las forales, con lo cual no es aceptable quitarles dinero.

Por tanto, esto habría que enmendarlo con un cuarto fondo, que él llama de suficiencia, pero que, en el documento que dice haber recibido esta mañana, se llama transitorio porque en el cambio de modelo nadie puede perder, salvo que esté sobre financiado, cosa que no sucede. Según esa propuesta, en el año inicial nadie perdería porque se crea un complemento transitorio para que nadie pierda, pero se eliminaría ese complemento en cinco años, con lo cual Aragón no perdería trescientos millones el primer año, sino que lo perdería en cinco años. Considera, por tanto, que la propuesta sigue siendo igualmente inaceptable y que, en nombre de la Comunidad Autónoma, no lo va a aceptar.

El segundo motivo para no aceptar el fondo de nivelación tal y como está propuesto es que los expertos autonómicos coinciden en que hay que incorporar a las comunidades forales. Estas, con el período transitorio que sea necesario, que puede ser incluso muy largo, deberían estar incluidas en el fondo de nivelación, realizando, por ejemplo, una aportación muy pequeña el primer año y creciente con el tiempo. Es técnicamente sencillo y conveniente.

## B) INTERVENCIÓN EN SU TURNO DE RESPUESTA A LAS CUESTIONES FORMULADAS POR LOS REPRESENTANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Señala que no se ha referido a la propuesta de crear un fondo de estabilización ni a la deuda ni al FLA porque todavía no se han tratado en las reuniones de la comisión de expertos, pero cree, junto con Ángel de la Fuente que sería una buena idea constituir ese fondo reserva y, sobre la deuda, que no es partidario de una condonación inequitativa.

Sobre el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, ciertamente hay políticamente dos grandes posiciones, a favor, y en contra. Dice que personalmente él está a

favor, pero a favor de que este impuesto se pague por todo el mundo y de una manera más justa que hasta ahora. En cualquier caso, los expertos han estado de acuerdo en que, como su regulación le corresponde el Estado y la ley no se ha actualizado desde la década de los ochenta, se debe modernizar, habiéndose remitido los expertos como posibilidad para ello al informe de Lagares. Lo que han dicho los expertos en financiación autonómica es que cuando un impuesto está descentralizado no es posible dar total libertad a los órganos subcentrales para fijar los tipos porque entonces se «desfiscaliza,» se entra en una competencia fiscal a la baja y desaparece. Por lo tanto, la recomendación de la comisión es que se establezca un mínimo de tributación, se recomienda una horquilla, sin establecer cuál deba ser esa horquilla. Insiste en que la propuesta de la comisión relativa al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones hará que algunas comunidades autónomas recauden más y otras recauden menos, pero legitima el tributo, sobre todo si se consigue que las forales también tengan mínimo de tributación.

La reflexión de que no puede descentralizarse el impuesto es igual para el de patrimonio, pero allí, dado el desacuerdo existente, han defendido que sea potestativo. Su posición particular es que, si el Impuesto de Patrimonio existe, no puede permitirse que sea potestativo porque entonces se entrará en esa carrera o competencia a la baja que lo eliminará. Pero han aceptado la posición de que sea potestativo en aras del consenso.

Pasando a otro tema, se manifiesta completamente de acuerdo con la posibilidad de que en la reforma del sistema de financiación unas comunidades autónomas ganen más que otras con los recursos adicionales que llegaran a ponerse, pero no con que unas ganen a costa de otras. Y ello lo relaciona con que él nunca ha defendido que Aragón esté sobrefinanciada, sino que siempre ha usado la expresión «aparentemente sobrefinanciada», depende del indicador que se muestre.

Abunda en que en el indicador de necesidades que se utilice va a predominar la población, que eso es inevitable y debe ser así porque los servicios se prestan esencialmente a la población. Pero insiste en que su posición en la comisión es que, para educación, sanidad y servicios sociales, el indicador sea la población corregida por factores de coste que tienen que ver con el territorio, con la densidad, con la edad de la población, con las características de la población. Y aquellos servicios que no son educación, sanidad y servicios sociales (por ejemplo, políticas medioambientales) no se pueden vincular a la población, sino a otros indicadores. Dice que él sugirió algo de superficie, pero que la comisión no quiso aunque sí quedó claro que no podía ser la población. Pone como ejemplo que, si se hacen trabajos de limpieza del monte para evitar incendios, se hacen precisamente allí donde no hay nadie y que no puede pensarse que el gasto público por no haber población tuviese que ser cero.

Acerca de la sencillez o complejidad de los fondos que se están proponiendo, el Sr. Cuenca García defiende que el sistema que se pacte, más que sencillo, hay que intentar que sea transparente. Tiene que resultar un sistema de financiación comprensible. Por ejemplo, una de las cosas que proponen en el informe, en la parte tributaria, es que, en las facturas se pongan los dos tipos de IVA, cosa que se podía hacer ahora con

un coste para las empresas muy bajo. Ahora el IVA es el 50%, pero se podría poner IVA, en lugar de poner 21% cuando es el 21%, poner 10,5%, 10,5%. De esa forma se logra visualizar dónde van los impuestos.

Le gustaría que la comisión de expertos acabara con un informe y que ese documento sea lo mejor posible aunque no es muy optimista sobre su contenido. No obstante, cree que antes no habrá informe de los expertos que decir barbaridades del tipo de que a unas comunidades hay que quitarles para dar a otras. Cree que no habrá reforma si se pretende que Galicia, Castilla-León, La Rioja, Aragón, Cantabria, o Extremadura pierdan Respecto de lo que pueda pasar después en la negociación política, señala que, como experto, no tiene nada que decir, pero que no resiste la tentación de dar su opinión personal. Dice que él cree que lo que vaya a pasar en otoño depende de si Cataluña participa o no en la reforma. Si no participa, su opinión personal es que sería mejor dejar las cosas como están porque reformar el sistema para catorce comunidades autónomas sería hacer un regalo a las fuerzas más independentistas de Cataluña, dejándolas fuera de un sistema común. Y por lo tanto, para que haya un sistema común, hay que llegar a otra clase de acuerdos con Cataluña.

Vuelve a explicar los fondos propuestos, señalando que el primero es un fondo básico de financiación con todo el IVA autonómico, o sea el 50%, todos los impuestos especiales y una parte que dejan a determinar políticamente del IRPF autonómico y de los tributos cedidos tradicionalmente. Dicho fondo se distribuye por población ajustada en todas las comunidades autónomas de manera que, por habitante ajustado, todas reciben lo mismo por este fondo, lo cual se parece mucho al actual fondo de garantías de servicios fundamentales.

En el segundo fondo, queda la parte del IRPF que no se le ha quitado y la parte de tributos tradicionales, o sea impuesto de patrimonio, sociedades, etcétera, que no se ha quitado para el primer fondo, y eso no se distribuye sino que es diferente en función del PIB, básicamente porque si eres más rico tienen más IRPF, tienes más IP, más sucesiones, etcétera, siempre en términos normativos. Si Madrid dice que no recauda sucesiones es su problema, aquí se le computa.

Bien, entonces hay un fondo básico de financiación para el que todas las comunidades son iguales, más una capacidad tributaria que es la que le queda a cada comunidad autónoma, que son distintas. Pues bien, con el fondo de nivelación, que es una cantidad total que pone el Estado, se puede hacer que el total de financiación sea igual para todos en términos de habitante ajustado o que permanezcan algunas diferencias que dependerán de la capacidad tributaria, o sea, dependerán básicamente del PIB (las más ricas tendrá más y las más pobres tendrán menos). Esta es la estructura que se les propone.

Sobre los tributos ambientales, señala que se ha propuesto que el Estado apruebe una ley de impuestos ambientales que establezca qué hechos imposables son gravables por las comunidades autónomas, cómo se calcula la base imponible y qué horquillas de tipo de gravamen pueden aplicar. La imposición ambiental es un espacio fiscal difícil de utilizar habida cuenta la litigiosidad competencial que ha existido, por lo cual proponen que haya una ley estatal de tributos ambien-

tales, que sean tributos cedidos a las comunidades autónomas, como sucede con el IBI.

En otro orden de cosas, comparte la opinión de que, con la reforma del sistema de financiación, se está poniendo sobre la mesa la arquitectura institucional y la construcción de un Estado más o menos Federal del que tenemos. Técnicamente el nuestro es un Estado Federal y lo que estamos haciendo es o bien reducir la autonomía o bien aumentarla. En esa línea, dice, van a debatir al final una serie de aspectos digamos de coordinación de actividad de las instituciones. Por ejemplo, apunta que necesitaríamos un Senado realmente territorial, que represente realmente a las comunidades autónomas.

Insiste también en que la reforma del sistema de financiación no podrá hacerse sin una reforma fiscal de verdad. Si en España hoy la presión fiscal es del 38% y el gasto público es del 43%, algo habrá que hacer.

Sobre la dispersión, se ha aceptado que se llegue a poner en el informe que el modo de calcular el indicador de dispersión es mejorable. Explica que tal y como está perjudica, resta dinero a Aragón, resta dinero a todos que se va a Galicia y a Asturias.

Vuelve a insistir en que se necesita más dinero para prestar los servicios del Estado del Bienestar y en que, si Aragón sale perjudicada no habrá informe o, al menos, no con su voto y el de otros muchos.

Sobre la disposición final decimosexta del proyecto de ley de presupuestos que ahora ya está en el Senado a favor de Canarias, cree que igual ha servido para que esta Comunidad ya haya tenido su compensación y por eso ha irritado menos que lo concedido a los vascos porque Canarias está por debajo de la financiación por habitante y, por tanto, algo había que darle. Es decir, había una justificación técnica para darle algo y otra cosa es considerar que se le ha dado en exceso. Ha sido mucho más irritante el tema con los vascos porque se ha sido mucho más generoso y de modo para nada justificado en términos objetivos.

### VIII. DOCUMENTACIÓN

La Comisión especial de estudio no sólo ha escuchado las opiniones de los comparecientes descritos en el apartado anterior, sino que ha estudiado con detenimiento diversa documentación que ha servido para conformar sus conclusiones. Por parte del Servicio de Documentación y Comunicación de las Cortes de Aragón se aportó una breve bibliografía como base de material de trabajo de los miembros de esta Comisión.

Entre la documentación utilizada, merece la pena destacar la siguiente:

#### 1. Antecedentes parlamentarios:

– Comisión de Estudio del modelo vigente de financiación autonómica. V LEGISLATURA.

#### 2. Legislación:

– Estatal

– Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. (BOE, 01/10/1980)

– Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. (BOE, 31/12/2001)

– Real Decreto-Ley 12/2005, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria. (BOE, 17/09/2005)

– Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (BOE, 19/12/2009)

– Ley 24/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. (BOE, 17/07/2010).

– Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores. (BOE, 10/03/2012)

– Resolución de 13 de abril de 2012, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas. (BOE, 14/04/2012)

– Orden PRE/774/2012, de 16 de abril, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 22 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas. (BOE, 17/04/2012)

– Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (BOE, 30/04/2012)

– Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero. (BOE, 14/07/2012)

– Resolución de 16 de septiembre de 2016, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales. (BOE, 17/03/2016)

– Aragón

– Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE, 30/06/2000)

– Orden Hacienda y Administración Pública 16 de Agosto 2011 CA Aragón (normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, ejercicio 2012) (BOA, 18/08/2011)

– ORDEN de 12 de abril de 2012, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se da publicidad al Acuerdo de 15 de marzo de 2012, del Gobierno de Aragón, de adhesión al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012. (BOA, 19/04/2012)

– Ley 4/2012, de 26 de abril, de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial. (BOA, 11/05/2012)

– Resolución de 15 de abril de 2015, del Director General de Tributos, por la que se da publicidad a las directrices generales del Plan de Control Tributario para 2015. (BOA 06/05/2015)

#### Bibliografía:

– 30 años de modelos de financiación autonómica. Monográfico de Revista de Estudios Regionales. N. 105. enero-abril 2016.

—ALONSO GONZÁLEZ, Luis Manuel  
El futuro de la tributación propia.  
Revista del Instituto de Estudios Económicos, ISSN 0210-9565, N.º 1-2, 2013 (Ejemplar dedicado a: Propuestas para la reforma de la financiación autonómica), págs. 3-26.

—APARICIO PÉREZ, Antonio  
Problemas básicos y perspectivas de futuro de la financiación autonómica y local.  
Documentos - Instituto de Estudios Fiscales, ISSN 1578-0244, N.º 14, 2016, págs. 17-27.

—AREIZAGA HERNÁNDEZ Juan Carlos  
El concierto económico entre el País Vasco y el Estado.  
La financiación autonómica / coord. por Francesc Pau i Vall, 2010, ISBN 978-84-309-5189-5, págs. 167-204.

—ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso  
La financiación autonómica y los nuevos estatutos de autonomía  
La financiación autonómica / coord. por Francesc Pau i Vall, 2010, ISBN 978-84-309-5189-5, págs. 107-156.

—BANDRÉS, Eduardo; CUENCA, Alain. Las reformas de la financiación autonómica: Elementos para una aproximación desde la economía política. En: Revista de Estudios Regionales n. 105, p. 165-194.

—BARBERÁN ORTÍ, Ramón  
Las balanzas fiscales y la financiación autonómica.  
Ramón Barberán Ortí, Ezequiel Uriel Jiménez.  
Revista del Instituto de Estudios Económicos, ISSN 0210-9565, N.º 1-2, 2013 (Ejemplar dedicado a: Propuestas para la reforma de la financiación autonómica), págs. 227-254.

—BORRAZ PERALES, Susana  
Aproximaciones al nuevo modelo de financiación autonómica: un marco de incertidumbre.  
Susana Borraz Perales, César Cantalapiedra López.  
Estudios de economía aplicada, ISSN-e 1133-3197, Vol. 28, N.º 1, 2010 (Ejemplar dedicado a: La economía del nuevo modelo de financiación autonómica), págs. 31-59.

—BOSCH ROCA, Núria  
La financiación autonómica: presente y futuro.  
Papeles de economía española, ISSN 0210-9107, N.º 133, 2012, págs. 164-171.

—BUENO AYUSO, Ana.  
Análisis de la financiación autonómica en España y en la Unión Europea.  
En: Documentos - Instituto de Estudios Fiscales, ISSN 1578-0244, N.º 14, 2016, págs. 29-37.

—Calvo Ortega, Rafael.  
Crisis de la financiación autonómica / Rafael Calvo Ortega. (2015).  
Editorial: Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2015.  
Descripción física: 491 p. ; 23 cm.  
ISBN: 978-84-9098-040-8.  
En biblioteca de las Cortes 46548.

—CORDERO GONZÁLEZ, Eva M.ª  
La delegación de competencias de aplicación y revisión de los tributos cedidos en el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas (I) / Eva Mª Cordero González, Gerardo Menéndez García.  
Quincena fiscal. - N. 13 (julio 2011). -p. 27-58.

—CUENCA GARCÍA, Alain

Sistema de financiación autonómica y gasto sanitario en España. Cuenca García, Alain y González, Rosa.

Papeles de economía española, ISSN 0210-9107, N.º 143, 2015 (Ejemplar dedicado a: La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas / coord. por Santiago Lago Peñas, Jorge Martínez Vázquez), págs. 75-93.

—CUENCA GARCÍA, Alain. Economía política de las reformas de la financiación autonómica. En: XXIII Encuentro de Economía Pública, 2016.

—CUENCA GARCÍA, Alain. Reforma de la financiación autonómica. En: Economistas, ISSN 0212-4386, N.º 145, 2015, págs. 79-86.

—CUENCA, Alain. Las entregas a cuenta en la financiación de las comunidades autónomas: algunas opciones de mejora. En: Mediterráneo económico, Vol. 30 (2016), p. 191-210.

—ESCRIBANO LÓPEZ, Francisco  
El rol de los tributos cedidos en el sistema de financiación autonómica.

Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos Estatutos de Autonomía: especial referencia al Estatuto de Autonomía de Andalucía / coord. por Antonio José Sánchez Pino  
Árbol académico, María Luisa Pérez Guerrero  
Árbol académico, 2012, ISBN 978-84-9004-607-4, págs. 103-138.

—FERNÁNDEZ DE BUJAN, Antonio. Los Impuestos Especiales como tributos cedidos a las CCAA: estado de la cuestión.

Antonio Fernández de Buján y Arranz, José María Cobos Gómez.

Documentos - Instituto de Estudios Fiscales, ISSN 1578-0244, N.º 14, 2016, págs. 39-47.

—La financiación autonómica: claves para comprender un (interminable) debate / Sandra León (coord.); Eliseo Aja, Ana Herrero Alcalde, Santiago Lago Peñas... [et al.]. (2015). Madrid : Alianza Editorial, 2015.

—Financiación autonómica: problemas del modelo y propuestas de reforma. Monográfico de Mediterráneo económico n. 30 (2016).

—FUENTE MORENO, Ángel de la: Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común.

Revista del Instituto de Estudios Económicos, ISSN 0210-9565, N.º 1-2, 2013 (Ejemplar dedicado a: Propuestas para la reforma de la financiación autonómica), págs. 27-54.

—FUENTE MORENO, Ángel de la  
La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2012.

Papeles de economía española, ISSN 0210-9107, N.º 143, 2015 (Ejemplar dedicado a: La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas / coord. por Santiago Lago Peñas, Jorge Martínez Vázquez), págs. 28-49.

—GARCÍA FRIAS, María Ángeles  
La compensación financiera interterritorial como fuente de financiación de los «Länder» alemanes.

Revista del Instituto de Estudios Económicos, ISSN 0210-9565, N.º 1-2, 2013 (Ejemplar dedicado a: Propuestas para la reforma de la financiación autonómica), págs. 315-345.

—GARCÍA-MONCÓ, Alfonso M.

La necesaria reforma de la financiación autonómica en la Constitución.

En: Memorial para la reforma del Estado: Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado / coord. por José María Baño León Árbol académico, Vol. 2, 2016 (Tomo II), ISBN 9788425916953, págs. 1833-1841.

—GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, Mónica

Las etapas en la financiación autonómica: un nuevo sistema de financiación.

Anuario jurídico y económico escurialense, ISSN 1133-3677, N.º 43, 2010, págs. 331-354.

—HERNÁNDEZ DE COS, Pablo

Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal. Hernández de Cos, Pablo y Pérez, Javier.

Papeles de economía española, ISSN 0210-9107, N.º 143, 2015 (Ejemplar dedicado a: La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas / coord. por Santiago Lago Peñas, Jorge Martínez Vázquez), págs. 174-184.

—HERRERO ALCALDE, Ana

Financiación autonómica y pacto fiscal.

Economistas, ISSN 0212-4386, Año N.º 30, N.º 131, 2012, págs. 181-187.

—HERRERO ALCALDE, Ana

El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica.

Ana Herrero Alcalde, José Manuel Tránchez Martín. Presupuesto y gasto público, ISSN 0210-5977, N.º 62, 2011, págs. 33-65.

—HIERRO RECIO, Luis Ángel

La evolución de los resultados distributivos de los sistemas de financiación autonómica, 1987-2010.

Luis Ángel Hierro Recio, Pedro Atienza Montero.

Investigaciones regionales, ISSN 1695-7253, N.º 30, 2014, págs. 129-143.

—HIERRO RECIO, Luis Ángel

El efecto estabilizador de la financiación autonómica de régimen común

Luis Ángel Hierro Recio, Pedro Atienza Montero.

Estado del bienestar: sostenibilidad y reformas, 2013, ISBN 978-84-695-6945-0, pág. 34.

—HIERRO RECIO, Luis Ángel

Un cuarto de siglo de modelos de financiación autonómica. Análisis de los resultados distributivos del sistema. Luis Ángel Hierro Recio, Pedro Atienza Montero.

Estudios de economía aplicada, ISSN-e 1133-3197, Vol. 33, N.º 2, 2015, págs. 561-588.

—HIERRO RECIO, Luis Ángel

La distribución de recursos entre Comunidades Autónomas. Una primera aproximación a los cambios derivados del nuevo modelo de financiación.

Luis Ángel Hierro Recio, Pedro Atienza Montero, Rosario Gómez-Álvarez Díaz.

Estudios de economía aplicada, ISSN-e 1133-3197, Vol. 28, N.º 1, 2010 (Ejemplar dedicado a: La economía del nuevo modelo de financiación autonómica), págs. 61-75.

—LAGO PEÑAS, Santiago

El sistema de financiación autonómica ¿«Quo vadis»? Lago Peñas, Santiago y Martínez Vázquez, Jorge.

Papeles de economía española, ISSN 0210-9107, N.º 143, 2015 (Ejemplar dedicado a: La nueva reforma

de la financiación autonómica: análisis y propuestas / coord. por Santiago Lago Peñas, Jorge Martínez Vázquez), págs. 2-14.

—LEAL MARCOS, Andrés

El sistema de financiación autonómica: resultados del modelo actual y previsiones para la próxima reforma.

Economía aragonesa, ISSN 1576-7736, N.º 52, 2013, págs. 89-104.

—LÓPAZ PÉREZ, Ana María.

La financiación de las Comunidades Autónomas y la crisis del estado autonómico: Escenarios de reforma.

Documentos - Instituto de Estudios Fiscales, ISSN 1578-0244, N.º 14, 2016, págs. 49-58.

—LÓPEZ I CASASNOVAS, Guillem

La corresponsabilidad fiscal en el contexto de la financiación autonómica

Guillem López i Casasnovas.

La asignación de impuestos a las comunidades autónomas [Recurso electrónico]: desafíos y oportunidades / coord. por Santiago Lago Peñas, Jorge Martínez Vázquez, 2010, ISBN 978-84-8008-298-3, págs. 59-72.

—LÓPEZ I CASASNOVAS, Guillem

Una historia interminable: déficits, disfunciones y carencias del sistema de financiación autonómica.

Guillem López i Casasnovas, Joan Roselló Villalonga.

Revista del Instituto de Estudios Económicos, ISSN 0210-9565, N.º 1-2, 2013 (Ejemplar dedicado a: Propuestas para la reforma de la financiación autonómica), págs. 255-282.

—LÓPEZ LABORDA, Julio

El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: perspectivas internacionales / Julio López Laborda (ed. lit.), Mario Kölling (ed. lit.), Felix Knüpling (ed. lit.), 2010, ISBN 978-84-259-1487-4, págs. 151-174.

—LÓPEZ LABORDA, Julio

A vueltas con la autonomía tributaria. López Laborda, Julio y Zabalza Martí, Antonio.

Papeles de economía española, ISSN 0210-9107, N.º 143, 2015 (Ejemplar dedicado a: La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas / coord. por Santiago Lago Peñas, Jorge Martínez Vázquez), págs. 94-109.

—LÓPEZ LABORDA, Julio

El futuro de la financiación autonómica: la reforma de la nivelación.

Mediterráneo económico, ISSN 1698-3726, N.º 25, 2014 (Ejemplar dedicado a: Un nuevo modelo económico para España. Reformas estructurales para la recuperación y el crecimiento), págs. 147-163.

—LÓPEZ LABORDA, Julio

Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica. Julio López Laborda, Antonio Zabalza Martí.

Hacienda pública española, ISSN 0210-1173, N.º 197, 2011, págs. 37-65.

—LÓPEZ LABORDA, Julio. Sugerencias para una reforma de la regulación constitucional de la financiación autonómica. En: Presupuesto y gasto público, ISSN 0210-5977, N.º 81, 2015, págs. 9-20.

—LÓPEZ LABORDA, Julio. La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas: algunas alternativas. En: *Mediterráneo económico*, Vol. 30 (2016), p. 211-229.

—MANZANO MOZO, José Agustín

El nuevo sistema de financiación autonómica. Una visión crítica.

Estudios de economía aplicada, ISSN-e 1133-3197, Vol. 28, N.º 1, 2010 (Ejemplar dedicado a: La economía del nuevo modelo de financiación autonómica), págs. 7-25.

—MARTÍN QUERALT, Juan Bautista

Blanco sobre negro en la financiación autonómica.

Tribuna Fiscal: Revista Tributaria y Financiera, ISSN 1130-4901, N.º 240, 2010, págs. 4-9.

—Los MECANISMOS estatales de apoyo a la financiación autonómica.

Boletín económico de ICE, Información Comercial Española, ISSN 0214-8307, N.º 3035, 2013, págs. 3-14.

—MEDINA GUERRERO, Manuel

El sistema LOFCA y el sistema de concierto.

La financiación autonómica / coord. por Francesc Pau i Vall, 2010, ISBN 978-84-309-5189-5, págs. 65-84.

—MENÉNDEZ MORENO, Alejandro

La reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y su incidencia en las distintas Comunidades Autónomas

Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a raíz de los nuevos Estatutos de Autonomía: especial referencia al Estatuto de Autonomía de Andalucía / coord. por Antonio José Sánchez Pino Árbol académico, María Luisa Pérez Guerrero Árbol académico, 2012, ISBN 978-84-9004-607-4, págs. 139-152.

—MONASTERIO ESCUDERO, Carlos

Corresponsabilidad fiscal, ¿el eslabón perdido del Estado Autonómico?

Revista del Instituto de Estudios Económicos, ISSN 0210-9565, N.º 1-2, 2013 (Ejemplar dedicado a: Propuestas para la reforma de la financiación autonómica), págs. 55-76.

—La NUEVA reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas

Monográfico de Papeles de economía española, N.º 143, 2015.

—ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge

La gestión de los impuestos en un país descentralizado diagnóstico y líneas de reforma para España.

Papeles de economía española, ISSN 0210-9107, N.º 143, 2015 (Ejemplar dedicado a: La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas / coord. por Santiago Lago Peñas, Jorge Martínez Vázquez), págs. 110-130.

—PEÑA ALONSO, José Luis

Los límites en el establecimiento de tributos medioambientales autonómicos: artículo 6 de la ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas.

La financiación autonómica / coord. por Francesc Pau i Vall, 2010, ISBN 978-84-309-5189-5, págs. 205-212.

—PÉREZ GARCÍA, Francisco

Financiación autonómica y endeudamiento: lecciones de la experiencia para el nuevo modelo. Francisco Pérez, Vicent Cucarella i Tormo.

Revista del Instituto de Estudios Económicos, ISSN 0210-9565, N.º 1-2, 2013 (Ejemplar dedicado a: Propuestas para la reforma de la financiación autonómica), págs. 77-104.

—Propuestas para la reforma de la financiación autonómica. (2013).

Editorial: Madrid : Instituto de Estudios Económicos, 2013.

Descripción física: XXVI, 366 p. ; 23 cm.

ISSN: 0210-9565.

Libro disponible en la Biblioteca de las Cortes de Aragón.

—RAMOS PRIETO, Jesús. La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: algunas reflexiones sobre los recursos tributarios autonómicos.

Revista valenciana d'estudis autonòmics, ISSN 0213-2206, N.º 61, 2016, págs. 150-205.

—ROVIRA FERRER, Irene. La reforma del sistema de financiación autonómica en relación con los impuestos autonómicos: problemas actuales a considerar. En: Documentos - Instituto de Estudios Fiscales, ISSN 1578-0244, N.º 14, 2016, págs. 79-87.

—ROVIRA FERRER, Irene. Estado actual y perspectivas de futuro de la potestad autonómica para crear impuestos propios

Revista d'estudis autonòmics i federals, ISSN 1886-2632, N.º 24, 2016, págs. 193-234.

—SÁENZ ROYO, Eva. La financiación autonómica: un diagnóstico desde la perspectiva institucional. En: La organización territorial del estado, hoy: actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España / coord. por José Tudela Aranda Árbol académico, Carlos Garrido López, 2016, ISBN 978-84-9119-501-6, págs. 91-122.

—SIMÓN ACOSTA, Eugenio Antonio. La reforma de la financiación autonómica.

Actualidad jurídica Aranzadi, ISSN 1132-0257, N.º 923, 2016, pág. 4.

—SOLÉ VILANOVA, Joaquim

Modelos constitucionales comparados de financiación regional

La financiación autonómica / coord. por Francesc Pau i Vall, 2010, ISBN 978-84-309-5189-5, págs. 213-230.

—VILALTA I FERRER, Maite

La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad.

Papeles de economía española, ISSN 0210-9107, N.º 143, 2015 (Ejemplar dedicado a: La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas / coord. por Santiago Lago Peñas, Jorge Martínez Vázquez), págs. 132-151.

—ZABALZA MARTÍ, Antonio

Reforma del sistema de financiación para promover el esfuerzo fiscal y el crecimiento de las Comunidades Autónomas

Revista del Instituto de Estudios Económicos, ISSN 0210-9565, N.º 1-2, 2013 (Ejemplar dedicado a: Propuestas para la reforma de la financiación autonómica), págs. 169-204.

—ZUBIRI ORIA, Ignacio

El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas

La financiación autonómica / coord. por Francesc Pau i Vall, 2010, ISBN 978-84-309-5189-5, págs. 275-308.

—ZUBIRI ORIA, Ignacio

Un análisis del sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus ventajas durante la crisis.

Papeles de economía española, ISSN 0210-9107, N.º 143, 2015 (Ejemplar dedicado a: La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas / coord. por Santiago Lago Peñas, Jorge Martínez Vázquez), págs. 205-224.

Informes y Estudios:

—López Laborda, Julio: La financiación de la Comunidad Autónoma de Aragón: valoración y recomendaciones para su reforma (Informe para el Departamento de Hacienda y Administración Pública). 22/07/2016.

—Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. Julio 2017.

Otros documentos:

—Acuerdo de la Conferencia de Presidentes sobre la sostenibilidad del estado del bienestar y la reforma de la financiación autonómica.

—Elementos para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas. Fedea. Diciembre 2016

—La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2014. Fedea. 17/10/2016

—La financiación de las comunidades autónomas más allá del sistema de financiación autonómica. Fedea. 10/10/2016

—La financiación regional en Alemania y en España: Una perspectiva comparada. Fedea. Enero 2007

—Informe trimestral sobre recaudación por tributos cedidos gestionados por las comunidades autónomas de régimen común, concertados y convenidos. Incluye tributos propios de las forales. Datos provisionales en miles de €. Enero-junio de 2016. (Datos provisionales). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

—Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

—El modelo de financiación autonómica dentro de la sostenibilidad de las cuentas públicas. AlReF. Septiembre 2016

—Plan de Ajuste de la Comunidad Autónoma de Aragón para evaluar la condicionalidad fiscal del mecanismo de Apoyo a la Liquidez de las comunidades autónomas 2016.

—Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas. Ministerio de Hacienda y Función Pública

## ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

El amplio abanico de intervinientes que comparecieron en la primera fase de los trabajos desarrollados por la Comisión especial de estudio, proporcionaron a esta una completa visión sobre la materia objeto de estudio.

La Comisión Especial de estudio quiere dejar constancia de su agradecimiento a todas y cada una de las personas que han comparecido ante ella. Este agradecimiento se extiende no solo a su excelente disposición cuando se les invitó a comparecer ante la Comisión, sino también por sus interesantes aportaciones, lo que ha facilitado enormemente los trabajos de la misma puesto que, en buena medida, las conclusiones que se exponen a continuación son deudoras de las consideraciones realizadas por los comparecientes y las reflexiones realizadas por los miembros de la Comisión especial de estudio conjuntamente con los comparecientes. Estos han aportado una visión de conjunto insustituible y de amplio espectro, dada la variedad de puntos de vista escuchados.

A la vista de los testimonios de los comparecientes y estudiada la documentación reseñada, la comisión especial de estudio sobre «El nuevo sistema de financiación autonómica» acordó elevar al Pleno de la Cámara las siguientes

## CONCLUSIONES GENERALES Y PROPUESTAS

### I. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN

Las comunidades autónomas son, hoy por hoy, las administraciones a través de las cuales se canaliza un gasto público muy relevante para los ciudadanos. Competencias tales como la educación, la sanidad, los servicios sociales, la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente, la protección del patrimonio cultural y otras muchas se encuentran atribuidas cuanto menos en su gestión a las comunidades autónomas, exigiendo importantísimos desembolsos económicos para la prestación de los correspondientes servicios. Necesidad que se ha visto agravada en los últimos años de crisis económica en que los ingresos han sido menores mientras los gastos crecían exponencialmente.

Es indiscutible que la transformación de la realidad económico-social, la corrección de los desequilibrios territoriales y la realización efectiva del Estado del bienestar precisan una financiación suficiente que, en la actualidad, no está siendo adecuada para la financiación de los servicios fundamentales a cargo de las comunidades autónomas. Es más, ninguno de los sistemas de financiación que han existido ha financiado correctamente el total de las competencias autonómicas. Y, en particular, el vigente, que data de 2009, ha dado cada vez menos recursos a las comunidades autónomas de régimen común.

El actual debate nacional que pretende acometer la que será la sexta reforma del sistema de financiación autonómica tiene su origen en el Acuerdo adoptado en la Conferencia de Presidentes celebrada el 17 de enero de este año, el cual llevaba por título «Sostenibilidad del Estado del bienestar y reforma de la financiación autonómica». Fruto de dicho Acuerdo, se creó una comisión de expertos (formada por cinco miembros en representación del Estado y uno en representación de cada comunidad autónoma, excepto Cataluña, que declinó participar) a la que se encomendó redactar un informe sobre la reforma del sistema de financiación, que tenía que ser emitido antes del 10 de agosto de 2017. El informe en cuestión deberá ser debatido por

el Consejo de Política Fiscal y Financiera, al que le corresponde adoptar el acuerdo político sobre la reforma, que se instrumentará posteriormente mediante las modificaciones legales oportunas.

En ese contexto es el que se inscribe la creación y constitución en las Cortes de Aragón de esta Comisión Especial de estudio sobre «El nuevo sistema de financiación autonómica», cuyo objetivo ha sido articular consensos entre los grupos parlamentarios aragoneses sobre esta cuestión, de cara a establecer criterios que deben servir al Gobierno de Aragón en su negociación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Así, lo primero que ha constatado esta Comisión Especial es que el sistema de financiación vigente de 2009, además de complejo y poco transparente, se ha demostrado insatisfactorio para el conjunto de las comunidades autónomas y, en especial, para Aragón. Aunque la percepción desde fuera de nuestra comunidad es que Aragón se encuentra bien financiada, se trata tan solo de una apariencia por diversos motivos. Primero, por hacerse comparaciones en términos de devengo y no en términos de caja, lo que matiza mucho los resultados. En segundo lugar, porque en la comparación solo se tiene en cuenta la financiación ordinaria de las comunidades autónomas, pero estas reciben muchos más recursos del Estado, en los que Aragón no ha estado tan privilegiada. Una tercera razón de que la situación privilegiada sea solo aparente es que se compara la financiación total de las comunidades autónomas en términos de población ajustada cuando el modelo de financiación vigente no quiere igualar por población ajustada en todo caso, sino tan solo los servicios públicos fundamentales. Si en teoría solo preocupa igualar la financiación por habitante ajustado en los servicios fundamentales, no se debería comparar la financiación total utilizando el mismo indicador.

En todo caso, esta Comisión Especial estima que la financiación que recibe nuestra Comunidad Autónoma no es una financiación suficiente por lo que se detecta un problema de insuficiencia de recursos, que habrá que corregir tanto al inicio del nuevo sistema como en su evolución futura para que a lo largo del tiempo no se reproduzca.

Además, el sistema de financiación vigente ha generado un importante desequilibrio vertical, es decir, un desequilibrio en la evolución de los recursos y de los gastos entre la Administración general del Estado y las comunidades autónomas, en perjuicio de estas últimas.

Se ha producido también un desequilibrio en el reparto de los fondos hasta el punto de que la mayoría de expertos coinciden en que ha generado desigualdades y provocado un problema de equidad entre comunidades autónomas.

Por lo que respecta a Aragón particularmente, esta Comisión Especial estima que no se han ponderado suficientemente las singularidades de nuestra comunidad que recuerda el Estatuto de Autonomía, y que la consecuencia ha sido abundar mucho en la población (siquiera en términos de población ajustada) y poco en la superficie, densidad, dispersión poblacional, etc., variables que condicionan la prestación de servicios en nuestro extenso territorio. En efecto, la financiación de nuestra Comunidad Autónoma está determinada por unas características demográficas y territoriales espe-

ciales que no pueden ignorarse a la hora de fijar sus necesidades de gasto.

Según los recientes datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, la superficie de Aragón representa el 9,4% del territorio español, pero su población solo alcanza el 2,81% de la población española, porcentaje que decrece año tras año. Con 47.720 km<sup>2</sup> y poco más de 1.300.000 habitantes, de los que un 21,27% tienen más de sesenta y cinco años, la densidad demográfica de algunas comarcas aragonesas, sobre todo de Huesca y Teruel, se sitúa entre las bajas de la Unión Europea (la densidad media en Aragón se sitúa en poco más de 27 habitantes por km<sup>2</sup> mientras en España se sitúa en casi 92 habitantes y en la Unión Europea, en 114 habitantes). La población aragonesa se encuentra muy desigualmente repartida y dispersa en nuestro extenso territorio, como revela la existencia de 731 municipios, de los que solo un 1,54% tienen más de 20.000 habitantes; un 16,72% tienen entre 5.001 y 20.000 habitantes y los restantes, una población muy inferior.

Dicho de otro modo, 673 municipios aragoneses, que concentran el 16% de la población, se encuentran en zona rural, entendiéndose por tal los municipios de hasta 2.000 habitantes; 45 municipios, que representan el 14,5% de la población aragonesa, se encuentran en zona intermedia o en municipios de 2001 a 10.000 habitantes, y tan solo 13 municipios que, no obstante, concentran al 69,2% de los aragoneses, se sitúan en municipios de más de 10.000 habitantes, la llamada zona urbana.

Junto a la dispersión poblacional, la Comunidad Autónoma de Aragón acusa un elevado grado de envejecimiento. Los datos son categóricos. El índice de envejecimiento es de 115% en Aragón frente al 94,4% en el conjunto de España. Por su parte, el índice de sobre-envejecimiento (cociente del número de personas de 85 años o más y las personas de 65 y más años, en porcentaje) es del 18,6% en Aragón, tres puntos por encima del porcentaje español (15,6%). Los datos son incluso más graves si, en lugar de esos porcentajes medios del conjunto de Aragón, se considera la realidad de determinadas comarcas, seis de las cuales presentan un índice de envejecimiento superior al 200% y, dentro de estas, dos de ellas alcanzan más de un 300%. Por lo que respecta al índice de sobre-envejecimiento, veintidós de las treinta y dos comarcas aragonesas lo tienen superior al 20%. Asimismo, la tasa global de dependencia (entendida como cociente del número de personas de 0 a 14 años y de 65 y más años dividido por el número de personas de 15 a 64 años, en porcentaje) asciende al 54,7% mientras que en España representa el 50,6%.

Los datos anteriores contienen variables que determinan un incremento de los costes de prestación de determinados servicios del Estado del bienestar y de otros en la Comunidad Autónoma de Aragón, así como unas mayores necesidades de gasto. La conveniencia de propiciar un reequilibrio territorial en nuestro extenso territorio, con especial atención al desarrollo del medio rural, implica contar con una financiación suficiente que permita asumir los elevados costes que ello implica.

Esta Comisión Especial también ha concluido que será primordial que el nuevo sistema de financiación asegure el mantenimiento del *statu quo* y que, por lo

tanto, ninguna comunidad autónoma pierda respecto del sistema de financiación vigente. Lo contrario significaría reconocer que a alguna de ellas les sobran ingresos, lo que tanto política como técnicamente resulta inaceptable.

Otro problema importante a corregir del actual sistema de financiación es haber carecido de un mecanismo razonable y sistemático para mantener un cierto equilibrio en el reparto de recursos entre las administraciones (entre la Administración general del Estado y las autonómicas), así como para intentar ajustar el gasto a lo largo del ciclo económico. De ahí la importancia del respeto a la lealtad institucional y que, por tanto, el nuevo sistema deba establecer algún mecanismo de revisión que permita corregir de inmediato cualquier modificación en ingresos o gastos que se produzca en el futuro y que afecte bien al Estado, bien a las comunidades autónomas.

## II. SUFICIENCIA VERTICAL

La Comisión Especial de estudio de las Cortes de Aragón sobre «El nuevo sistema de financiación autonómica» ha constatado que el sistema de financiación vigente ha producido un desequilibrio vertical a favor del Estado por haber dispuesto de mayores fuentes de ingresos y que ha perjudicado al conjunto de comunidades autónomas, que se han caracterizado por una insuficiencia global de recursos, lo cual ha supuesto mayores sacrificios en cuanto a ajuste de gastos y prestación de servicios.

Por tanto, se debe garantizar el equilibrio vertical o la suficiencia del sistema de financiación o, dicho de otro modo, habrá que asegurar que todos los niveles de gobierno dispongan del mismo grado de cobertura de sus gastos con sus ingresos, tanto desde una perspectiva estática (al inicio del nuevo sistema), como dinámica (durante su evolución y mientras se encuentre vigente).

Desde un punto de vista estático, esta Comisión Especial considera necesario que se dote a las comunidades autónomas de más fuentes o herramientas de ingresos y que el Estado añada más ingresos al sistema.

Igualmente, se considera imprescindible que los recursos existentes se distribuyan en función de las competencias asignadas a cada nivel administrativo (estatal, regional y local), de tal forma que se cubran las necesidades de gasto en cualquier nivel para asegurar la prestación de los servicios básicos, para lo cual se hace necesaria una homologación de la cartera de estos servicios básicos para todas las comunidades autónomas.

Junto con lo anterior, la suficiencia vertical deberá asegurarse también desde una perspectiva dinámica. Esta Comisión Especial ha constatado la falta de preocupación en el sistema de financiación vigente por la evolución de los ingresos a lo largo del tiempo y por si los ingresos eran capaces de sostener las necesidades con el paso del tiempo. Sería conveniente, por ello, que el nuevo sistema de financiación fijase cómo crecen las necesidades de gasto autonómicas a lo largo del tiempo y estableciera un mecanismo de evolución de los ingresos que se ajuste a aquella evolución de necesidades.

Por último, esta Comisión Especial quiere poner de manifiesto la necesidad de evitar que se reproduzca la situación de que el Estado ponga a disposición de las comunidades autónomas ingresos extraordinarios de forma discrecional al margen del sistema de financiación, que acaban desvirtuándolo, de manera que se propone que todos los fondos y transferencias se integren dentro del sistema.

## III. AUTONOMÍA TRIBUTARIA Y CORRESPONSABILIDAD

La Comisión Especial de estudio de las Cortes de Aragón sobre «El nuevo sistema de financiación autonómica» considera imprescindible que se concrete un marco normativo que permita mejorar la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas, tanto respecto de los tributos cedidos como propios.

Como propuestas concretas, se señalan las siguientes: en primer lugar, por suponer una sobreimposición sobre el capital en la mayoría de los casos, se propone la integración del Impuesto de Patrimonio en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En segundo término, por lo que respecta al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, esta Comisión Especial sugiere que, hasta tanto se tome la decisión definitiva sobre la reforma del mismo, fundamentalmente en la parte referida a las sucesiones *mortis causa* y, por tanto, hasta que se decida cuál ha de ser la participación de este impuesto en el sistema de financiación, de forma transitoria se establezca una horquilla de mínimos y máximos en toda España, incluidos los territorios forales.

En tercer lugar, esta Comisión Especial postula que se valore la posibilidad de que, a través de un acuerdo colectivo y colegiado de las comunidades autónomas, se establezca un tramo específico autonómico del IVA.

En cuarto término, esta Comisión ha reflexionado sobre el espacio fiscal propio que tiene la Comunidad Autónoma de Aragón. La potestad de las comunidades autónomas para el establecimiento de tributos propios, de conformidad con el marco jurídico diseñado por la Constitución y la LOFCA, no pueden recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado ni por las entidades locales. Esta limitación que tienen las Comunidades Autónomas para establecer nuevos hechos imposables que no estén ya gravados por el sistema tributario especialmente estatal, se ha traducido en una escasa utilización de esta potestad tributaria no solo en Aragón, sino en todas las comunidades autónomas, y, en las ocasiones en que se ha intentado el establecimiento de nuevos impuestos, casi siempre caracterizados por fines de carácter medioambiental, el camino ha estado plagado de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Estado en defensa de su potestad tributaria. Por todo lo anterior, a fin de reforzar la seguridad jurídica y poner coto a la litigiosidad competencial que ha existido en los últimos años entre el Estado y las comunidades autónomas, se recomienda que el Estado apruebe una ley marco sobre impuestos ambientales que establezca qué hechos imposables son gravables por las comunidades autónomas, cómo se calcula la base imponible y qué horquillas de tipo de gravamen pueden aplicar, a fin

de que ello haga posible la utilización autonómica de este espacio fiscal, de otro modo ciertamente inseguro, que permitiría la configuración de nuevos tributos propios a las comunidades autónomas.

#### IV. NIVELACIÓN HORIZONTAL

Esta Comisión Especial ha constatado que el actual sistema de financiación no ha funcionado bien en este punto y que la metodología con que se han aplicado los indicadores de gasto en dicho sistema no ha sido satisfactoria.

Aunque la población ajustada debe seguir siendo el indicador de necesidad para los servicios fundamentales, ha de ser revisado para que refleje el coste real que tiene cada comunidad autónoma para prestar dichos servicios de forma equivalente, siendo necesaria una mayor ponderación de las variables que determinan la población ajustada, dado que esta Comisión Especial entiende que las comunidades autónomas deben alcanzar niveles equiparables en la prestación de los servicios básicos.

En concreto, tendrían que tener más ponderación los criterios que para determinar la financiación establece nuestro Estatuto de Autonomía, es decir, el esfuerzo fiscal, la estructura territorial y poblacional, y, especialmente, el envejecimiento, la dispersión y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales. A tal efecto, por ejemplo, se debería agregar un grupo más de población dentro de los que se identifican en el indicador actual de población ajustada, que valore el sobrevejecimiento de la población aragonesa a partir de los ochenta y cinco años.

Respecto del grado de nivelación que habrá de asegurar el nuevo sistema de financiación, deberán garantizarse idénticos recursos por habitante ajustado a igualdad de condiciones fiscales entre comunidades autónomas, como señala el artículo 107 de nuestro Estatuto de Autonomía.

Como es de sobras conocido, en España no existe un único modelo de sostenimiento del gasto público, cuestión que incide de manera directa e inmediata en las relaciones financieras que sostenga la respectiva comunidad autónoma con el Estado. Cuando se habla de la financiación autonómica, es frecuente contraponer el «sistema o modelo LOFCA» a los llamados regímenes especiales de concierto y convenio de que gozan, respectivamente, las Comunidades del País Vasco y Foral de Navarra.

En relación con ello, esta Comisión Especial estima que las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra deberán contribuir a la nivelación y para ello dichas comunidades deberían aportar fondos al sistema de financiación, corrigiendo así una situación que se califica de única en el mundo. Además, esta Comisión quiere poner de manifiesto que el cálculo del concierto vasco y del convenio navarro no se ha venido haciendo correctamente y que esto deberá también corregirse.

Por último, esta Comisión Especial quiere subrayar que la equidad y la solidaridad entre comunidades autónomas siempre deberán estar por encima de la ordinalidad a la hora de decidir la contribución de

cada comunidad autónoma al sistema de financiación.

#### V. FONDOS

Tras constatar que el actual sistema de financiación se ha caracterizado por su complejidad y falta de transparencia, no ya para un ciudadano medio, sino incluso para los especialistas, esta Comisión Especial reclama que el nuevo sistema de financiación simplifique reduciendo el número de fondos y sea más transparente para hacerlo, en efecto, sencillo y comprensible por los ciudadanos.

El fondo o fondos que compongan el nuevo sistema habrán de tener siempre como referencia la población ajustada para los servicios fundamentales. No obstante, se hace preciso que pesen más y tengan más ponderación los criterios que, para determinar la financiación que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón, establece nuestro Estatuto de Autonomía. Al fondo básico de financiación de los servicios públicos, deberán contribuir las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra.

Para la financiación de las competencias autonómicas homogéneas, pero que no constituyan servicios fundamentales, deberá utilizarse un indicador sintético en lugar del indicador de población ajustada.

Esta Comisión Especial considera también que hay que separar el tratamiento de los servicios fundamentales del de las competencias no homogéneas de tal forma que, caso de crearse un fondo para financiar estas últimas, habría que tratar de evitar que se haga del mismo un uso perverso, que dé lugar a arbitrariedades o provoque diferencias de trato inasumibles entre comunidades autónomas.

Asimismo, se considera imprescindible que, en el nuevo sistema de financiación autonómica, la aportación del Estado para la nivelación vertical se incremente. En opinión de esta Comisión Especial, además, el sistema debería contar con la posibilidad de establecer fondos de reserva por las comunidades autónomas, que permita ahorrar por anticipado en los momentos de bonanza económica para mantener el gasto, sobre todo en los servicios más sensibles, cuando se producen crisis económicas.

#### VI. ENTREGAS A CUENTA

Esta Comisión Especial también ha reflexionado sobre algunos aspectos técnicos de la descentralización tributaria, de los que quiere hacer mención en este Dictamen. Así, hemos constatado que se produce un desajuste importante entre las entregas a cuenta que reciben las comunidades autónomas y las liquidaciones, lo que dificulta la política presupuestaria y la planificación de aquellas y plantea un problema de equidad porque, cuando se las compara para ver si están más o menos niveladas y cuántos recursos por habitante ajustado reciben, nos fijamos en el principio de devengo. Sin embargo, los ingresos de los que realmente dispone una comunidad autónoma para hacer frente a sus necesidades de gasto en un año determinado no son los devengados, que se ajustarán dos años después, sino los que recibe efectivamente en el ejercicio con el criterio de caja. A la vista de todo ello, se considera necesario

que las entregas a cuenta se hagan del cien por cien de la previsión y que se efectúen en el segundo semestre del año siguiente y no dos años después como está sucediendo.

## VII. ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Cuando a finales de 1996, se aprobó la segunda reforma del Estatuto de Autonomía de 1982, se introdujo un artículo 48, que pasó a ser la que se ha calificado de «enseña financiera» de aquel Estatuto reformado. El mencionado precepto advertía de la posibilidad de alcanzar un sistema para la fijación de ciertos recursos financieros (participación en los tributos del Estado y recargos sobre tributos estatales, decía) consistente en un acuerdo bilateral formalizado entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón. Señalaba también que sería un acuerdo revisable periódicamente e inspirado en el esfuerzo fiscal soportado por la Comunidad y en los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial.

Por su parte, en el Estatuto de Autonomía vigente de 2007 se reproduce el texto del anterior artículo 48 en el actual artículo 108, encomendándose después, en el artículo 109, a la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón el seguimiento del cumplimiento del Acuerdo bilateral económico-financiero previsto en el artículo 108.

Puesto que la experiencia práctica de más de treinta años de hacienda autonómica ha demostrado que, aun predominando un modelo de relaciones financieras con el Estado por parte de las comunidades autónomas de régimen común basado en la multilateralidad, han sido posibles ciertas especialidades, desde Aragón seguimos reclamando un acuerdo bilateral con el Estado. Esta Comisión Especial entiende que las singularidades aragonesas aconsejan poner en marcha ya el artículo 108 del Estatuto de Autonomía, que contempla la posibilidad de un convenio bilateral económico-financiero con el Estado complementario dentro del régimen común de financiación.

Asimismo, esta Comisión Especial reclama que, de acuerdo con lo establecido en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 106 del Estatuto de Autonomía, se estudie la posibilidad de crear una agencia tributaria o instrumento equivalente donde participen la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para mejorar los mecanismos de información, de gestión y de caja. No en vano, la Administración tributaria debe adaptarse a la realidad del Estado de las Autonomías para convertirse en un instrumento que resulte eficaz a los distintos niveles administrativos y a los ciudadanos a los que debe atender.

Finalmente, esta Comisión Especial de estudio sobre «El nuevo sistema de financiación autonómica» acuerda la remisión de este Dictamen al Gobierno de Aragón, al Gobierno de España, al Consejo de Política Fiscal y Financiera, y a cada una de las personas que tuvieron la amabilidad de comparecer ante ella para aportar su conocimiento y propuestas.

Zaragoza, 14 de mayo de 2018.

Los Diputados  
ANTONIO SUÁREZ ORIZ  
DARIO VILLAGRASA VILLAGRASA  
MARTA DE SANTOS LORENTE  
ELENA ALLÚE DE BARO  
JAVIER MARTÍNEZ ROMERO  
GREGORIO BRIZ SÁNCHEZ