



Una parte  
para cada  
quien

# Derechos fiscales para las comunidades en la Constitución española

Los dirigentes regionales suman sus demandas al plan de reforma constitucional del Partido Socialista

POR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

**España** no es formalmente un Estado federal sino más bien un país que desde 1978 atraviesa por un proceso de descentralización impresionantemente acelerado que ha conducido a la formación de un sistema que resultaría muy difícil no llamar federal. La propuesta recién impulsada por el Partido Socialista de enmendar la Constitución para que refleje la realidad de España como una nación con un alto grado de descentralización, confirma de manera indirecta su carácter federal.

España es un país formado por 17 unidades constitutivas llamadas comunidades autónomas, entre las que se cuentan el País Vasco, al norte, y Cataluña, al este. España se asemeja a un país federal en cierta forma porque estas comunidades se asemejan a las provincias, estados y *Länder*, de Canadá, los Estados Unidos y Alemania, respectivamente.

Pero España no es completamente federal en lo relativo a la distribución de los ingresos tributarios, asunto que desde siempre ha sido materia de un considerable número de debates y, en buena medida, permanece sin resolver. A pesar de las reformas sustanciales de 1997 y 2002, el federalismo fiscal es nuevamente un asunto sobre el que se está trabajando conforme proliferan las propuestas de enmienda al sistema. Si bien esto era previsible, aún se desconoce cuál será el resultado. El debate sobre los ingresos tributarios forma parte de un proceso de reforma más amplio: el del sistema federal en sí mismo.

En la última década, la necesidad de reformar los estatutos de autonomía y la Constitución se ha hecho cada vez mayor. Los primeros se redactaron entre 1979 y 1982, cuando todavía el futuro de la joven democracia española era incierto, como lo ilustra el golpe de Estado de 1981. En ese entonces, las regiones especiales, llamadas comunidades autónomas, representaban una realidad ajena en un país de fuerte tradición centralista. La situación ha cambiado, y los expertos sostienen que la Constitución debe reflejar la realidad actual de España como Estado casi federal.

## Las comunidades demandan derechos fiscales

Todavía está por verse si las discusiones entre los partidos políticos sobre el cambio constitucional, que se iniciaron en enero y desembocarán en las negociaciones formales en junio, resultarán en un cambio de las normas que rigen la distribución de ingresos tributarios entre el gobierno central y las comunidades. En 1978 realmente no había posibilidad alguna de solución a los retos que planteaba el federalismo fiscal. En ese momento, la opción inicial de convertirse en

**Violeta Ruiz Almendral** es Profesora Ayudante Doctor en el Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de Madrid y miembro de la Junta Directiva del Foro de Federaciones.



Photo: Al Teich

En Cataluña, la gente tiene una perspectiva distinta: los visitantes toman café en la terraza del Parque Güell de Barcelona, frente a los mosaicos surrealistas de Antonio Gaudí.

una comunidad autónoma pronto dio paso al entusiasmo general por esta nueva forma de descentralización, llamada sin apasionamientos "Estado de las Autonomías" para evitar el controvertido término "federación". En 1982, todos los territorios se habían convertido ya en comunidades; habían asumido el poder y eran una realidad política. Las facultades tributarias iban a la zaga de este frenesí por la descentralización. Primero, era necesaria una transferencia adecuada de todas las competencias, así como los medios para su financiación. Luego vendría una mayor autonomía impositiva.

Por principio, se concede el derecho a cierto nivel de autonomía a todas las comunidades autónomas, que deben gozar de "autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias" según dicta la Constitución. Esta última también incluye una lista detallada de los recursos que constituirán el ingreso de las comunidades y que abarca prácticamente todo tipo posible de recursos existentes. Sin embargo, la Constitución permite también que el gobierno central apruebe una ley para regular la distribución de esos recursos entre las comunidades y establezca los límites del ejercicio de sus facultades financieras sobre dichos recursos.

Hasta antes del mes de enero de 2007, todavía estaba pendiente de resolución un asunto importante: ¿Realmente corresponde al gobierno central decidir los acuerdos financieros o deben ser acordados por el gobierno central y todas las comunidades de manera conjunta? o ¿deben ser acordados en forma bilateral, entre cada una de las comunidades y el gobierno central? Una decisión del Tribunal Constitucional vino a poner fin a la polémica: las comunidades deben negociar con el gobierno central, pero la última palabra y la opinión decisiva final pertenecen al gobierno central.

## Cataluña generalmente va a la cabeza

En la práctica, sin embargo, los acuerdos financieros siempre han sido discutidos primero entre el gobierno central y una de las comunidades y después, se hacen extensivos al resto de ellas. O mejor dicho, Cataluña generalmente ha llegado a un acuerdo fiscal con el gobierno central, que después se extiende al resto de las comunidades. Es importante tomar en cuenta esta tendencia porque el Estatuto de Cataluña, recientemente aprobado, aumenta sustancialmente su autonomía financiera. Prevé también un aumento en los impuestos compartidos entre el gobierno central y Cataluña. Por otra parte, se requiere una inversión mínima en esa comunidad para compensar el desequilibrio fiscal en esta región que, por lo demás, es rica. Por ahora, éstas son sólo propuestas, ya que entrañan al menos dos problemas:

Primero: sin una reforma exitosa de la Constitución, los nuevos acuerdos financieros sólo podrán ser establecidos mediante una ley que haya sido promulgada por el gobierno central. Pero, en vista de las elecciones generales que tendrán lugar en 2008, no se esperan cambios importantes en el federalismo fiscal antes de esa fecha. El Estatuto de Cataluña ya ha despertado gran inquietud política, que fue exacerbada por su cuestionamiento ante el Tribunal Constitucional, cuya decisión está pendiente todavía.

Segundo, como otras comunidades, incluyendo Andalucía y Valencia, también están en busca de una mayor autonomía, es probable que no se haga ninguna reforma importante a los acuerdos financieros hasta que todos los Estatutos hayan sido reformados. Hasta ahora, siete comunidades tienen propuestas de enmienda a sus Estatutos, que incluyen diversas versiones de la petición catalana de mayor autonomía:

**Tabla 1:**  
**Estatutos de las comunidades autónomas de España**

Comunidad autónoma	Fecha de la propuesta*	Estatus
País Vasco	18 de enero de 2005	Rechazado
Valencia	4 de julio de 2005	En proceso
Cataluña	5 de octubre de 2005	Aprobado (referendo) Junio de 2006
Andalucía	5 de mayo de 2006	En proceso
Islas Baleares	19 de junio de 2006	En proceso
Aragón	26 de junio de 2006	En proceso
Islas Canarias	14 de septiembre de 2006	En proceso
Castilla y León	5 de diciembre de 2006	En proceso

\* Fecha en que la propuesta fue presentada al Parlamento



Photo: Wikipedia Commons

El presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero fue un defensor clave de la nueva Constitución de Cataluña, promulgada en 2006.

## El Estatuto Catalán y su “nuevo trato” financiero

¿Por qué todas las comunidades copian el modelo catalán? La respuesta es sencilla: si bien resto de las comunidades autónomas tienen virtualmente las mismas competencias que Cataluña, esta comunidad tradicionalmente ha mostrado un interés mayor por su autonomía. Fue el Estatuto de Cataluña de 1979 el que estableció la agenda para una reforma de grandes dimensiones en España, que rápidamente abandonó su modelo de Estado centralizado para transformarse en un país ampliamente descentralizado. También fue la necesidad de contar con el apoyo del CiU —*Convergència I Unió*, partido nacionalista de centroderecha— lo que hizo que los distintos gobiernos centrales (el Partido Socialista en 1993 y el Partido Popular en 1996 y 2001) aceptaran cambiar el sistema financiero largamente inspirado en el modelo propuesto por Cataluña.

Algo similar podría suceder próximamente, pero no será fácil. Las discusiones sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña fueron enconadas y no siempre productivas. El empleo inicial del término *nación* por parte de Cataluña causó gran preocupación y fue objeto de apasionadas discusiones políticas. De acuerdo con algunos analistas, se trató de una perfecta cortina de humo para evitar las negociaciones de asuntos aún más delicados, como la distribución de las rentas públicas. Sin embargo, si otras comunidades continúan aumentando sus demandas de mayor autonomía fiscal, esta discusión será inevitable.

Los cambios introducidos por el Estatuto de Autonomía de Cataluña no serán puestos en ejecución hasta que el gobierno central tome una decisión, porque la mayoría de ellos implican que el gobierno central ceda a Cataluña ciertas competencias en materia de tributación. De hecho, la piedra angular del nuevo trato fiscal de Cataluña es un aumento de los llamados “impuestos cedidos”, que son aquéllos creados por el gobierno central, mismo que luego delega algunas de sus competencias en las comunidades (véase la tabla 2). El Estatuto de Cataluña define estos impuestos como recursos “propios” cambiando su definición de impuestos transferidos por acción voluntaria del gobierno central. Será necesario esperar a que termine el proceso de reforma de los Estatutos de autonomía para ver una verdadera reforma del federalismo fiscal.

Continúa en la página 20

**Tabla 2: Impuestos compartidos o transferidos por Madrid a las Comunidades**

Impuesto	Cedido a las Comunidades Porcentaje	Administración	Máxima capacidad normativa de las Comunidades
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	33	Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de gravamen (deben tener idéntico número de tramos que la cuota del Estado)</li> <li>• Bonificaciones tributarias, bajo ciertas condiciones</li> </ul>
Impuesto sobre el patrimonio	100	Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de gravamen</li> <li>• Mínimo exento</li> <li>• Bonificaciones tributarias</li> </ul>
Impuestos sobre sucesiones y donaciones	100	Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducciones de la base imponible</li> <li>• Tipos de gravamen</li> <li>• Deducciones y bonificaciones impositivas</li> <li>• Normas de gestión del impuesto</li> </ul>
Impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	100	Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de gravamen</li> <li>• Bonificaciones impositivas</li> <li>• Normas de gestión del impuesto</li> </ul>
Tributos sobre el juego	100	Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exenciones</li> <li>• Base imponible</li> <li>• Tipos de gravamen</li> <li>• Bonificaciones</li> <li>• Normas de gestión del impuesto</li> </ul>
Impuesto sobre el valor añadido	35	Gobierno central	Ninguna
Cosumos específicos	40	Gobierno central	Ninguna
Impuesto sobre el vino	40	Gobierno central	Ninguna
Impuesto sobre la electricidad	100	Gobierno central	Ninguna
Impuesto sobre vehículos	100	Comunidades	• Tipos de gravamen (bajo ciertas condiciones y límites)
Impuesto especial sobre las gasolinas	100	Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de gravamen (bajo ciertas condiciones y límites)</li> <li>• Normas de gestión del impuesto</li> </ul>

Esta tabla muestra la distribución de impuestos al 1º de enero de 2002.

