

DENOMINACIÓN:

Acuerdo de 10 de diciembre de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se toma conocimiento del informe de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC para impulsar en Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal, y se manifiesta la posición del Gobierno andaluz respecto a la necesaria y urgente reforma del actual sistema de financiación autonómica.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado ha aprobado un informe con las conclusiones de las comparecencias de 12 expertos, propuestos por los distintos grupos políticos, para informar sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas del acuerdo alcanzado entre el PSC-PSOE y ERC para facilitar la investidura de Salvador Illa tras las pasadas elecciones autonómicas celebradas en Cataluña, a cambio de un nuevo sistema de financiación singular para esta comunidad, “que avance hacia la plena soberanía fiscal, basado en la relación bilateral con el Estado y la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos”.

Entre los aspectos analizados por los comparecientes destacan el encaje del sistema propuesto en el acuerdo dentro del marco constitucional español; la conveniencia de utilizar un marco de diálogo multilateral, en el que tengan participación todas las partes afectadas por el acuerdo, y no bilateral; cómo afectaría el acuerdo a un pilar fundamental del sistema de financiación autonómica y de la Constitución Española como es el principio de solidaridad; si el acuerdo garantiza la suficiencia de recursos para que todas las Comunidades Autónomas puedan desempeñar sus competencias; los efectos que tendría la fragmentación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria; la viabilidad económica del acuerdo de financiación singular para Cataluña y su impacto en las finanzas del Estado y de las Comunidades Autónomas; la posibilidad de que el acuerdo genere una competencia fiscal nociva entre diferentes territorios; el principio de ordinalidad; o la obsolescencia del actual modelo de financiación autonómica, aprobado en 2009, así como la necesidad de reformarlo.

Dado que el acuerdo tiene una clara incidencia directa en el sistema de financiación autonómica, los expertos comparecientes ante la Comisión de las Comunidades Autónomas del Senado llevaron sus opiniones más allá del propio acuerdo suscrito entre PSC-PSOE y ERC, y dictaminaron acerca del propio sistema en su conjunto.

En el informe se recoge que no se debe olvidar que el Gobierno central ha justificado el acuerdo catalán como un primer paso hacia la necesaria reforma del sistema de financiación autonómica, obviando que ese es un proceso que se inició formalmente en 2017 y cuyas primeras fases desembocaron en la publicación de un informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica que no ha sido tenido en cuenta en absoluto para este acuerdo, y así ha sido señalado por la gran mayoría de los comparecientes.

VALORACIÓN SOBRE LAS CONCLUSIONES DEL INFORME

Una vez escuchados los expertos, que comparecieron en el Senado entre el 8 y el 25 de noviembre de 2024, se pueden extraer una serie de puntos de análisis, cuyas conclusiones se resumen a continuación. Los primeros siete puntos se refieren específicamente al acuerdo, mientras que los tres últimos lo hacen al sistema de financiación autonómica en su conjunto.

1. Constitucionalidad

El Gobierno de la Junta de Andalucía coincide con la práctica totalidad de los expertos que comparecieron, los cuales determinaron que el acuerdo político suscrito por PSC-PSOE y ERC representa un sistema de financiación que no es ni el régimen común ni el régimen foral, que son los dos sistemas contemplados en la Constitución de 1978. Por tanto, caben dudas acerca de su encaje en el marco constitucional actual.

En este sentido, la mayoría de los expertos independientes plantearon expresamente reservas sobre la constitucionalidad del acuerdo, destacando riesgos potenciales relacionados con los principios de solidaridad, suficiencia financiera y equidad, que son principios básicos que sí forman parte de la Constitución y que, en cambio, se ven seriamente afectados por este acuerdo.

2. Bilateralidad

En relación con la bilateralidad del acuerdo, el Gobierno andaluz entiende que solo es posible acometer la reforma del sistema de financiación mediante instrumentos que garanticen la participación de todos los territorios afectados. De este modo, solo cabe un abordaje multilateral en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde están representados los territorios.

Aunque los expertos consideraron en sus comparencias que las relaciones bilaterales entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas son necesarias, circunscribieron estas a la negociación de las posibles singularidades específicas de cada territorio, siempre supeditadas a que el diseño del conjunto se efectúe mediante una negociación y acuerdo multilateral.

Dicho de otro modo, coincidieron en que el diseño del sistema se debe hacer entre todos, aunque luego se pueda particularizar su aplicación a detalles concretos fruto de las singularidades de cada territorio, pero sin variar la estructura fundamental. La mayoría manifestó, de hecho, la inconveniencia de empezar a construir un nuevo sistema negociando exclusivamente entre dos partidos de una sola parte del territorio, sin tener en cuenta para nada las necesidades del resto de partidos ni del resto de territorios.

3. Solidaridad

La Junta de Andalucía comparte la profunda preocupación, manifestada por la mayoría de los comparecientes, en relación con la forma en que el acuerdo de financiación alcanzado para Cataluña debilita la solidaridad entre territorios (un principio de solidaridad que es un pilar del sistema de financiación autonómica establecido por la Constitución Española).

De hecho, el acuerdo detrae del sistema una importante parte de los recursos, lo que automáticamente supone una reducción de los recursos disponibles para el resto. Las consecuencias que puede producir esta determinación podrían agravar las desigualdades entre regiones si no se establecen salvaguardas claras, y este acuerdo no las establece.

4. Suficiencia

El debate sobre el principio de suficiencia gira en torno a si el acuerdo puede garantizar recursos suficientes para todas las partes implicadas, que es también una de las preocupaciones de la Junta de Andalucía. Los expertos críticos, que son mayoritarios, temen que esto ocurra a costa de otras regiones y del propio Estado central, comprometiendo la suficiencia del sistema en su conjunto.

La reducción de la aportación de Cataluña al sistema de nivelación interterritorial podría dejar insuficientemente financiadas a otras Comunidades Autónomas, estimando que esto podría impactar negativamente en los territorios con menos capacidad recaudatoria, exacerbando desigualdades.

Pese a que la falta de concreción del acuerdo impide dimensionar con exactitud las cifras económicas que desequilibran el conjunto hasta comprometer su suficiencia, se puede hacer un sencillo ejercicio que la demuestra de forma incontestable, y así fue apuntado por alguno de los expertos: si este sistema se extiende a todas las comunidades, los recursos disponibles por la Administración central no alcanzarían ni para pagar los intereses de la deuda del Estado.

5. Fragmentación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

Los comparecientes mantuvieron una oposición firme a la ruptura de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, describiéndola como un error con graves consecuencias. El Gobierno andaluz

comparte también esta misma preocupación. La fragmentación aumentaría el fraude fiscal, incrementarían los costes para los ciudadanos y debilitaría la eficacia en la recaudación.

Muchos de los expertos fueron taxativos al afirmar que romper la Agencia Tributaria es abocar a España a un desastre total desde el punto de vista de nuestro sistema tributario, al vaciar al Estado de su capacidad recaudatoria.

Miembros del Gobierno central justificaron esta fragmentación como un avance en la descentralización propia de un sistema federal, pero los expertos señalaron que todos los sistemas federales del mundo se basan en el equilibrio entre un estado central fuerte y unas administraciones territoriales igualmente potentes.

Este acuerdo rompe ese equilibrio otorgando todo el poder a la Administración periférica, lo que supone un volantazo en la trayectoria descentralizadora que se ha mantenido en este país desde la Transición, dejando de ser una descentralización para pasar a ser una fragmentación.

6. Viabilidad

En general, la viabilidad económica del acuerdo está condicionada por la falta de detalles definitivos en áreas clave y los potenciales desequilibrios que podría introducir en el sistema fiscal general.

Ahora bien, ante la falta de concreción, todos los expertos que han abordado el impacto económico de la propuesta lo han hecho con base en supuestos razonables, y han concluido que incluso en la situación menos lesiva para la Administración Central, habría una mejora de la financiación que recibiría Cataluña en detrimento del resto de las Comunidades Autónomas, lo que no deja de ser lo que persigue al menos uno de los firmantes del acuerdo.

7. Competencia fiscal nociva

El Gobierno de la Junta de Andalucía, al igual que la mayor parte de los expertos que han comparecido ante la Comisión de las Comunidades Autónomas del Senado, considera que la creación de un sistema tributario singular para Cataluña puede incrementar el riesgo de competencia fiscal desleal. La fragmentación de la gestión tributaria entre una Agencia Tributaria Catalana y la estatal generaría incentivos para el fraude fiscal y fomentaría dinámicas de competencia fiscal desleal o nociva, aumentando los costos administrativos y afectando la equidad fiscal.

En las comparecencias se habló mucho de un supuesto “dumping fiscal” que se practica dentro del sistema actual, término que la mayoría de los expertos rechazaron. Que una Comunidad Autónoma baje sus impuestos dentro del rango que le otorga el sistema no puede considerarse nunca competencia desleal ni dumping, porque es su potestad y forma parte de su autonomía.

En cambio, señalaron que lo que establece el acuerdo sí podría llegar a considerarse dumping, pero se define mejor con el término “competencia fiscal nociva”. Es la consolidación estructural de singularidades fiscales en el sistema, con independencia del conjunto, tal y como apunta el acuerdo bilateral de financiación para Cataluña.

El uso de incentivos fiscales estructurales por parte de Cataluña podría enfrentarse además a desafíos legales en la Unión Europea, especialmente en lo que respecta a la normativa sobre ayudas de Estado y la selectividad territorial.

8. Obsolescencia del sistema actual

Los expertos señalan que el sistema actual, aprobado en 2009 por el Gobierno de Jose Luis Rodríguez Zapatero, tiene serias debilidades en términos de suficiencia, equidad y corresponsabilidad. Estas fallas limitan la capacidad de las Comunidades Autónomas para cumplir con sus competencias y generan tensiones entre regiones. Según los análisis, una reforma del sistema es urgente para garantizar un reparto de recursos más justo y eficiente en el futuro. Es algo que la Junta de Andalucía ha venido manifestando de forma reiterada desde hace años.

Por este motivo, existe unanimidad entre los comparecientes de que se debe abordar sin demora una reforma del sistema de financiación autonómica. Algunos afirmaron que este acuerdo abre la oportunidad de hacerlo, mientras que la mayoría señalaron que esta forma de abordarlo no es un buen comienzo.

9. Principio de ordinalidad

La Junta de Andalucía considera que no se pueden establecer cláusulas que aumenten las desigualdades. El principio de ordinalidad, que algunos expertos ven como un avance hacia un sistema más justo y transparente, que respete las capacidades fiscales relativas de las Comunidades Autónomas, en opinión del Parlamento de Andalucía, según lo contenido en el Dictamen del Grupo de Trabajo sobre Financiación Autonómica, podría poner en peligro el principio de equidad, además de que en ningún caso puede calificarse como un principio rector del sistema de financiación autonómica, pues se encuentra ausente de cualquier texto legislativo al respecto.

De hecho, hay expertos críticos con la asunción del principio de ordinalidad por el sistema de financiación, que no aparece explícitamente recogido en el sistema constitucional español ni en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y advierten que su implementación podría debilitar la solidaridad y generar desigualdades, si no se aplica en un marco multilateral y bien regulado.

Son las personas las que pagan impuestos y reciben servicios públicos, no los territorios. Dada esta premisa, no es defendible que las Comunidades Autónomas más ricas tengan más recursos para financiar sus servicios públicos, del mismo modo que sería inadmisibles que un ciudadano, por disponer de más renta y pagar por consiguiente más impuestos, recibiera servicios públicos en mejores condiciones que otro con menores recursos. Por ello, la reforma del sistema de financiación autonómica debe poner su foco en las personas y no en los territorios. La capacidad fiscal de los territorios no debe condicionar de ninguna manera el cumplimiento de la equidad en la prestación de servicios públicos. Una comunidad con un nivel de renta relativamente bajo debe poder ofrecer los mismos servicios que otra con más renta.

10. Propuestas para una nueva financiación autonómica

Los expertos coinciden en que el sistema actual necesita una reforma integral. Eso es algo en lo que coincide el Gobierno andaluz. Los expertos fijan las siguientes prioridades:

- Suficiencia (garantizar que todas las Comunidades Autónomas puedan financiar sus competencias básicas)
- Equidad (lograr un equilibrio justo entre solidaridad y autonomía)
- Transparencia (simplificar y clarificar el sistema para mejorar la confianza pública y territorial)
- Corresponsabilidad (Incentivar a las comunidades para gestionar mejor sus recursos y recaudar de manera eficiente)
- Multilateralidad (Asegurar que las reformas sean inclusivas y beneficien al conjunto del sistema)

Los expertos que han acudido a esta comisión proponen mayoritariamente que el necesario nuevo sistema de financiación autonómica debería basarse en el trabajo previo realizado por el conjunto de expertos en 2017, que culminó con el Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Sistema de Financiación Autonómica, también llamado Libro Blanco de la Financiación Autonómica, y no en el acuerdo bilateral de dos partidos en una región, que nada tiene que ver con este trabajo técnico riguroso.

POSICIÓN DEL GOBIERNO ANDALUZ

Respecto a la supuesta singularidad de Cataluña, el Gobierno andaluz ha manifestado reiteradamente su convencimiento de que no existe más singularidad que la que reconoce la Constitución a los territorios forales de Navarra y el País Vasco.

La supuesta singularidad defendida en el acuerdo suscrito entre PSC-PSOE y ERC, supone en la práctica un trato privilegiado a un territorio que, necesariamente, generará agravios hacia el resto de las Comunidades Autónomas de régimen común. Por esta razón, el Gobierno Andaluz se muestra en contra de cualquier privilegio en la financiación de una única Comunidad Autónoma de régimen común, sea Cataluña o cualquier otra.

Asimismo, el Gobierno Andaluz ha manifestado de forma insistente, desde hace al menos una década y bajo diferentes signos políticos, la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda y urgente del actual sistema de financiación autonómica, que es injusto, genera agravios, y resulta lesivo para los intereses de Andalucía y otras tres Comunidades Autónomas (Valencia, Murcia y Castilla-La Mancha), que están recibiendo año tras año menos recursos del sistema que la media de las Comunidades Autónomas.

El déficit de financiación de Andalucía respecto a la media de las Comunidades Autónomas ha ido creciendo en los años de vigencia del actual sistema. En el último ejercicio liquidado, Andalucía dejó de recibir más de 1.522 millones de euros en términos de habitante ajustado en relación con lo que recibieron de media el conjunto de las Comunidades Autónomas.

El Gobierno Andaluz sigue comprometido con el mandato del Parlamento de Andalucía, tras la aprobación en pleno, el 21 de marzo de 2018, del Dictamen de la Comisión de Hacienda y Administración Pública del 9 de marzo de 2018, para reclamar un nuevo modelo de financiación autonómica más justo y equitativo, que ponga fin a los agravios consagrados por el actual sistema.

En ese compromiso, el Gobierno Andaluz hace tiempo que viene reclamando, mientras no se acometa la necesaria reforma del sistema de financiación autonómica, la creación de un fondo transitorio de nivelación para las Comunidades Autónomas de régimen común que reciben menos financiación que la media: Valencia, Murcia, Andalucía y Castilla-La Mancha.

Este fondo transitorio debería estar dotado con recursos suficientes para que las Comunidades Autónomas que reciben menos financiación que la media puedan enjugar esa diferencia. Para el cálculo de dicho fondo transitorio se toma como referencia el análisis realizado por la Fundación FEDEA, a partir de la liquidación de los recursos del ejercicio 2022 (último año liquidado). De esta forma, el fondo transitorio debería estar dotado con un total de 3.719,8 millones de euros, que habrían de destinarse a las Comunidades Autónomas de Andalucía (1.522,7 millones), Valencia (1.367 millones), Murcia (464,8 millones) y Castilla-La Mancha (365,3 millones), por ser estas las comunidades que reciben recursos del sistema de financiación por debajo de la media.

Además, corresponde al Ministerio de Hacienda poner sobre la mesa una propuesta concreta, un documento escrito a partir del cual poder iniciar los trabajos. Y debe hacerlo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que están representadas todas las Comunidades Autónomas. En este

sentido, el Gobierno Andaluz se opone a que la reforma del modelo se lleve a cabo mediante encuentros y negociaciones bilaterales.

Por otro lado, cualquier reforma del sistema de financiación autonómica pasa por el respeto de los principios constitucionales que afectan a la financiación autonómica: igualdad (arts. 1 y 14 CE), garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales (art. 158 CE), solidaridad interterritorial (art. 138 CE), competencia exclusiva del Estado en materia de Hacienda General (art. 149 CE), existencia de un régimen sin privilegios ni singularidades diferentes a las ya reconocidas en la Constitución para el País Vasco y Navarra.

Asimismo, el sistema de financiación autonómica debe garantizar el equilibrio vertical y horizontal. Debe dotar a las Comunidades Autónomas de recursos suficientes que garanticen la prestación de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales, y garantizar la equidad de los recursos que reciben todas las Comunidades Autónomas.

En su virtud, de conformidad con el artículo 27.22 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y previa deliberación, el Consejo de Gobierno en su reunión del día 10 de diciembre de 2024,

ACUERDA

Tomar conocimiento del informe de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PSC-PSOE y ERC para impulsar en Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal, y se manifiesta la posición del Gobierno andaluz respecto a la necesaria y urgente reforma del actual sistema de financiación autonómica.

Sevilla, 10 de diciembre de 2024

Juan Manuel Moreno Bonilla
PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Carolina España Reina
CONSEJERA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y FONDOS EUROPEOS